

Benjamín Nahoum

ALGUNAS CLAVES

Reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua

TRILCE

ALGUNAS CLAVES

Reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua

Benjamín Nahoum

ALGUNAS CLAVES

Reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua

TRILCE

Fotografías de carátula e interior:
Gustavo Castagnello

Durazno 1888
11200 Montevideo, Uruguay
tel. y fax: (598) 2412 77 22 y 2412 76 62
trilce@trilce.com.uy
www.trilce.com.uy

ISBN 978-9974-32-612-5
Primera edición: junio 2013

Contenido

Prólogo

Todos hablamos de la Ley 13.728, la Ley Nacional de Vivienda, que creó el Fondo Nacional de Vivienda con el objetivo de solventar la construcción de unidades destinadas a sectores populares o carenciados, pero poco hablamos del marco en el cual se elaboró y sancionó esta Ley. Ella fue discutida y estructurada durante 1967-1968 y aprobada el 17 de diciembre de 1968: en esos momentos nuestro país pasaba por un período de duro enfrentamiento social entre la oligarquía nacional (los dueños de la tierra y el capital financiero) por un lado, encaramados en un gobierno netamente de clase que los representaba y defendía, y los trabajadores y el pueblo por el otro.

El imperialismo norteamericano, a través del Fondo Monetario Internacional (FMI), había clavado sus garras en nuestro país, como en otros de la región; la primera manifestación de ello fue la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 del ministro Juan E. Azzini, reforma que pretendía ajustar cuentas, entre otros, con la clase obrera.

La reforma de Azzini y la devaluación que la precedió constituyeron un fuerte golpe al salario de los trabajadores y una transferencia neta de recursos desde la clase obrera, los trabajadores en general y la clase media, hacia el capital, a fin de recomponer la disminuida tasa de ganancia de éste.

Frente a esto, la clase obrera y los sectores populares reaccionaron organizándose de muy diferentes formas, para resistir esa usurpación. De norte a sur, de este a oeste de nuestro país, la resistencia a las pretensiones de la oligarquía y el imperialismo fue dura y también fue dura la represión con la que contestó la clase dominante.

En 1966, en medio de la crisis, asume la presidencia del país el general Oscar D. Gestido, quien intenta armar un gobierno de conciliación, pero la crisis inviabiliza casi inmediatamente ese propósito. A su muerte, un año después, lo sucede el vicepresidente, Jorge Pacheco Areco, quien rápidamente instaura un gobierno autoritario, acompañado por un gabinete ministerial en el cual se encuentran ejerciendo directamente el poder los dueños del capital financiero y de la tierra.

En ese marco, de un país con duras divisiones, el Parlamento crea en 1967, en la Cámara de Diputados, una comisión para estudiar la problemática de la acuciante situación de la vivienda. Es algo más de un año después, que se vota la Ley 13.728. Esta ley —que, con algunas modificaciones, aún se encuentra vigente— constituyó una verdadera Ley de Estado, pues se trató de elaborar —y se lo logró— una norma que fuera más allá de un período de gobierno.

En la Ley 13.728 hay un capítulo que regula la normativa referente a las cooperativas de vivienda. Se prevén cooperativas de ahorro previo

y de ayuda mutua, en ambos casos en las modalidades de propietarios y usuarios. Detengámonos aquí, en las cooperativas de *ayuda mutua* y de *usuarios,* que son la base de nuestra Federación.

Los trabajadores, a través de sus organizaciones y sus militantes, vieron en esta opción una posibilidad de resolver el tema de la vivienda. Las primeras cooperativas del movimiento serán de Ayuda Mutua y de Propietarios, para pasar rápidamente a ser de Usuarios.

Pocos años después del nacimiento de nuestro movimiento, ocurre el golpe de Estado de 1973. Muchos compañeros son encarcelados, torturados y muertos, y el movimiento sindical desmantelado. Las cooperativas de nuestra Federación, que había nacido en Isla Mala en 1970, se transformaron en islas de resistencia a la dictadura y de construcción de ciudadanía y libertad, más allá de las pretensiones de los gorilas de turno.

Y dentro de esas cooperativas, sin teoría, basándonos en la experiencia, nuestro movimiento fue construyendo una herramienta que no sólo nos permitió levantar nuestras viviendas, sino también transformar la realidad que nos rodeaba y encarar en forma colectiva y con esperanza todos los problemas que la vida nos planteó y nos sigue planteando.

Es así que en nuestros barrios se atendió la educación (construyendo escuelas), la salud (organizando policlínicas), la tercera edad, la falta de trabajo, el encarecimiento de la alimentación (a través de los clubes de compras), etcétera. Allí aprendimos que organizados solidariamente podíamos vencer las injusticias.

Una parte muy importante de la acción de las cooperativas es la construcción de nuestros barrios, aspecto fundamental de su actividad y base de todo su accionar futuro y de su actual proyección internacional. Las cooperativas obtienen para ello un préstamo del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FONAVIUR), fondo que también se crea a través de la Ley 13.728. Son las cooperativas las que administran la utilización de ese préstamo para levantar sus viviendas y sus futuros barrios.

Como los cooperativistas no somos técnicos, no somos arquitectos, ni ingenieros, trabajadores sociales o contadores, debemos contratar —así lo establece la ley— un Instituto de Asistencia Técnica (IAT), que realice esas tareas y nos capacite para emprender las obras. Junto al IAT debemos analizar el proyecto que se nos presenta: no sus aspectos más técnicos, pero sí la distribución de espacios en la vivienda, las aberturas y orientación de las viviendas, los espacios comunes, el lugar para nuestros hijos, el salón comunal (corazón del cooperativismo), etcétera, todos aspectos que van a determinar nuestra vida en los siguientes años a la construcción.

También los cooperativistas somos los responsables de contratar capataces, trabajadores especializados de la construcción, comprar los materiales, liquidar los sueldos, y, un aspecto no menor, administrar la ayuda mutua para que ella aporte a la obra lo establecido en el pro-

yecto original. La ayuda mutua en la obra no es un elemento meramente decorativo: es el corazón de la misma, sin la cual nuestros barrios no son posibles.

El Estado nos otorga un préstamo, con el cual debemos levantar el proyecto que presentamos y si no ejecutamos correctamente ese proyecto corremos el riesgo que luego el dinero no nos alcance y debamos, o recortarlo o pedir un sobrepréstamo que luego va a encarecer las cuotas de amortización en los años de devolución del mismo.

Porque debemos optimizar nuestro esfuerzo es que surge en 2000 el Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM, el DAT. Porque debemos trasmitir la experiencia acumulada para que no se cometan los errores ya cometidos, es que surge esta preocupación, que con los años adquiere aún más magnitud en la medida que se multiplican nuestros complejos y que la experiencia trasciende fronteras.

Los artículos que integran este libro no tuvieron otro deseo que poder hacer llegar a todo el movimiento esa experiencia acumulada, en la visión de un compañero que lleva cuarenta años trabajando con nuestras cooperativas: es esa experiencia la que se encuentra contenida en las páginas que siguen. Basada en los principios de *Autogestión, Ayuda Mutua, Democracia Directa e Internacionalismo*, nuestra Federación fue gestando una herramienta que en forma clara y precisa está descrita en los artículos que aquí se recogen y que fueran publicados en su oportunidad en nuestro periódico, *El Solidario*, por el compañero Benjamín Nahoum, a los que se agregan algunos otros, escritos por otros compañeros que él ha entendido que complementan las ideas que los artículos de *El Solidario* pretendían trasmitir.

La Federación presenta esta publicación para seguir aportando elementos para la formación y capacitación de nuestros compañeros. Porque ésas son las herramientas que, unidas a la militancia y la convicción, permiten forjar día a día el futuro de las clases populares.

Esperamos asimismo que por esta vía podamos también aportar una herramienta más de formación a los trabajadores de esos quince países latinoamericanos en donde esta experiencia uruguaya —autóctona pero que recoge elementos de muchos lugares; reconocida por las Naciones Unidas al otorgársele el Premio Mundial del Hábitat 2011-2012, y sin precedentes como tal en el mundo—, se ha replicado transmitiendo nuevas dimensiones a nuestro proyecto. Muchos compañeros y compañeras uruguayos han recorrido América trasmitiendo nuestro modelo. Este libro contiene las bases de esos proyectos. Como dice Benjamín, falta profundizar el aspecto social, pero quizás deba ser material para otro libro.

Fernando Zerboni

Secretario General de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)

Introducción

Los artículos que el lector encontrará a continuación aparecieron publicados, con excepción de los dos primeros y los tres últimos, en la sección «La Página del DAT» de *El Solidario*, el mensuario oficial de FUCVAM. Las excepciones: el artículo que abre el libro es un trabajo presentado por nosotros en las «Primeras Jornadas Iberoamericanas de la Vivienda Cooperativa: Hacia un modelo sostenible de vivienda popular»; el segundo, apareció en la revista *Vivienda Popular*, y de los otros tres, que constituyen la quinta parte de este volumen, el primero es la presentación que el compañero Gustavo González hizo al abrir el Encuentro «Vivienda por Ayuda Mutua y Autogestión: los nuevos desafíos», llevado a cabo en Montevideo, en las cooperativas de Felipe Cardozo, en octubre de 2001. Y los dos siguientes, a su vez, son dos trabajos nuestros: uno, preparado para *Cuadernos Cooperativos* de la Universidad de la República y el restante para la publicación digital del Instituto «Gino Germani» de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Si bien estos cuatro artículos, que no provienen de *El Solidario*, no fueron pensados con el mismo propósito y en la misma línea que los demás, los incluimos porque creemos que complementan, con una visión profunda y en perspectiva, los temas analizados en los restantes.

Los materiales aparecidos en *El Solidario* (todos ellos de autoría del suscrito, salvo dos que son de los compañeros Pedro Manuel Rocha y Miguel «Tito» Leyba), fueron pensados con la intención de desarrollar diferentes temas que consideramos esenciales, *claves,* en el quehacer de una cooperativa de vivienda por ayuda mutua. Están escritos, por consiguiente, tratando de que sean comprensibles para cooperativistas con niveles muy distintos de preparación ya que, en una primera instancia, la idea era que sirvieran de apoyo en el trabajo de capacitación de cooperativistas que van a comenzar próximamente sus obras, que era —es— el objetivo del Programa «Construcción, ya!» del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM (DAT).

«Construcción, ya!» no pretende ser un curso de cooperativismo ni tratar con profundidad todos los temas que abarca la gestión cooperativa, sino simplemente poner sobre la mesa algunas cuestiones, pocas pero esenciales a nuestro juicio, porque son por las que pasa el éxito o el fracaso de una cooperativa de vivienda por ayuda mutua. Y que por consiguiente deben estar claras, no sólo para los dirigentes o los integrantes de comisiones, sino para el conjunto de la Cooperativa. Por eso el programa se desarrolla en Asambleas-Talleres y el método que se sigue es plantear cosas y discutirlas.

Como el programa, comenzado en 2000 e ininterrumpido hasta hoy, por momentos anduvo más rápido que los artículos (cuyo ritmo se fue dando por la aparición mensual de *El Solidario*) resultó que algunos —pocos— los escribimos antes de comenzar con «Construcción, ya!» y la

mayoría después de haber hecho esa experiencia, por lo que recogen la forma como se presentaron los diferentes temas y sobre todo los aportes que en esa presentación hicieron los cooperativistas que participaron en los talleres. Pero como esos aportes se siguen produciendo una vez publicadas las notas, a medida que se desarrollan los talleres, para recogerlos todos deberíamos modificar prácticamente semana a semana lo escrito, incorporándole las muchísimas cosas que van surgiendo. Dado que eso no es posible, por razones prácticas, preferimos dejar los textos en esta publicación tal como aparecieron en *El Solidario*, incluso sin modificar las referencias temporales ni económicas. Cuando lo entendimos necesario, aclaraciones a pie de página indican qué se modificó desde la época en que se escribió el artículo hasta hoy, aunque en todos los casos creemos que, si algunas circunstancias cambiaron, las conclusiones se mantienen.

El lector verá prontamente que los artículos no tratan directamente los temas del desarrollo social de la cooperativa, que nos apasionan pero que seguramente otros compañeros pueden abordar con más propiedad y conocimiento que nosotros, y sobre los que se podría hacer otro libro, tanto o más extenso que éste.

Finalmente, una aclaración: las opiniones que reflejan las diferentes notas no son, naturalmente, posición oficial de FUCVAM. Probablemente ni siquiera son compartidas en un cien por ciento por el total de los compañeros que participan en el DAT, desde los responsables políticos hasta los compañeros militantes. Soy consciente de que muchas de esas opiniones son discutibles: precisamente, uno de los resultados positivos de esta publicación, sería hacer que se discutan.

En consecuencia asumo la exclusiva responsabilidad por todo lo que se afirma en las páginas que siguen, responsabilidad compartida con Gustavo con relación al artículo del que es autor, y con Pedro y Tito en el caso de los suyos. De lo que sí estoy seguro es de que estas notas expresan, con mayor o menor felicidad, las experiencias que uno ha ido decantando a través de cuarenta años de trabajo con el cooperativismo, las cooperativas y los cooperativistas, experiencia que nos ha tocado vivir desde diferentes lugares: un instituto de asistencia técnica, la intendencia montevideana, ahora la propia FUCVAM.

En ese transcurso, hemos tenido la oportunidad de ver muchas cosas, de pensar otras tantas, de hablar con mucha gente: lo que personalmente extrajimos de todo eso, precisamente, es lo que pretendemos recoger en estas páginas.

Y finalmente, la hora de los reconocimientos. En general, a las cooperativas, a las y los cooperativistas, y a las compañeras y compañeros de FUCVAM. Y en particular, a Gustavo Castagnello, cuyas magníficas fotos, que ya son parte de la historia de FUCVAM, engalanan este libro; a Miguel «Tito» Leyba, Pedro Manuel Rocha y Gustavo González, que me prestaron sus ideas para completar los enfoques de este libro, a Fernando Zerboni, por su prólogo, y al Centro Cooperativo Sueco (hoy «We Effect»), con cuyo apoyo será posible que este libro llegue a otros países de la región.

Benjamín Nahoum



LAS BASES DEL MODELO PRIMERA PARTE

Las Cooperativas de Ayuda Mutua uruguayas: claves de una experiencia sostenible[1]

1. Introducción

Si bien existen tres experiencias pioneras previas, el desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda se da en Uruguay a partir de la aprobación, a fines de 1968, de la Ley 13.728, conocida como «Ley de Vivienda». En dicha ley (considerada con justicia una de las mejores votadas por el Parlamento uruguayo en los últimos cien años), se abre por primera vez, junto a otra serie de mecanismos de producción de viviendas que procuraban revivir la alicaída industria de la construcción, la posibilidad de otorgar financiamiento público para que grupos de familias con necesidades de vivienda pudieran construirlas sin participación de intermediarios.

Apenas un año después, una publicación oficial de la época señalaba que «de todos los conjuntos habitacionales realizados en el país en el año 1969, sea por organismos públicos o empresas privadas, las inversiones necesarias y por tanto, las cuotas de amortizaciones más bajas, han sido obtenidas por estas cooperativas». Y treinta años más tarde, el entonces Intendente de Montevideo, Mariano Arana, decía en el prólogo del libro *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas:*

> Son variadas las razones por las que resultan destacables los resultados de esta singular experiencia. Validación en lo relacionado con aspectos económicos y financieros, al establecerse una original y pertinente asociación de lo público con lo no gubernamental. Validación también en lo social, en tanto supuso una respuesta eficiente y ajustada a las demandas y potencialidades de los grupos familiares destinatarios [...] que se extendió a los ámbitos comunes, a los servicios comunitarios y al entorno más amplio en el que las cooperativas se han insertado. Validación en la gestión, en cuanto a la responsabilidad colectiva y autogestionaria asumida por la organización cooperativa en todas las fases de la obra, así como en la participación relacionada con las decisiones de diseño.

Estas opiniones, que desde luego compartimos, evidencian que el sistema puesto en marcha visionariamente más de cuarenta años atrás

1 Ponencia presentada en las «1.as Jornadas Iberoamericanas de la Vivienda Cooperativa: Hacia un modelo sostenible de vivienda popular», Cartagena de Indias, 2001.

es hoy la más exitosa de las experiencias que en materia de vivienda popular ha intentado el Uruguay. Ningún emprendimiento de este tipo, y menos cuando tiene una componente social tan fuerte, puede ser replicado en otro contexto sin infinitos cuidados y sin un fuerte riesgo de fracaso. Parece por consiguiente más útil, en vez de pretender trasmitir una receta infalible, que no la hay, explorar cuáles fueron las condicionantes: sociales, económicas, tecnológicas y hasta proyectuales, en las que se apoya ese éxito. El presente trabajo pretende avanzar en el desbroce de ese camino.

2. Breve descripción del sistema

Las bases que sustentan el sistema cooperativo por ayuda mutua uruguayo son suficientemente conocidas como para que sea necesaria una descripción demasiado detallada del mismo.[2] Baste decir que se trata de aunar los esfuerzos del Estado —que aporta el financiamiento para la construcción de las viviendas y supervisa y controla el proceso— con el esfuerzo de los propios interesados, que aportan una parte sustantiva de la mano de obra necesaria y además realizan toda la gestión.

Para que esto sea posible se requiere que los destinatarios se organicen como empresa, se capaciten para asumir las funciones que deberán desempeñar durante la obra (las relacionadas con la construcción, pero también las que tienen que ver con la gestión) y que cuenten con un asesoramiento adecuado que les permita tener toda la información y el análisis de alternativas necesario para tomar decisiones correctas.

El primer aspecto la Ley preveía solucionarlo mediante la organización de los destinatarios como *cooperativa*, modalidad con amplia tradición en la sociedad uruguaya[3] y de la que además existían ejemplos exitosos, en el campo de la vivienda, en otras partes del mundo.[4] Para la capacitación y el asesoramiento, junto con las cooperativas de vivienda, la ley creó los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), precisamente con ese cometido. Los IAT son, en efecto, «aquellos (institutos) destinados a proporcionar al costo, servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas [...] pudiendo incluir también los servicios técnicos de proyecto y dirección

2 Para una descripción en profundidad del sistema véase el ya citado libro *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas*, edición conjunta de la Intendencia Municipal de Montevideo y la Junta de Andalucía, Montevideo-Sevilla, 1.ª ed. 1999, 2.ª ed. ampliada y actualizada, 2008.

3 En el Uruguay existen empresas cooperativas en ramas de actividad muy variadas: producción (agropecuaria, industrial y artesanal), consumo, crédito, servicios, etcétera. En casi todas estas modalidades las cooperativas además están federadas en asociaciones de segundo grado, lo que potencia considerablemente su acción.

4 Las experiencias chilenas, en particular, fueron un importante referente en la formulación de las iniciativas pioneras, en la redacción del capítulo sobre Cooperativas de la Ley y en la posterior implementación del sistema.

de obras» (Art. 171 de la Ley 13.728).[5] Su propia definición y la filosofía en que se apoyaba la creación de estos institutos afirmaban, como un elemento esencial de su actuación, el trabajo interdisciplinario. No se trataba, en efecto, de sumar apoyos técnicos dispersos, relativos a distintas disciplinas, sino que se constituyeran equipos capaces de brindar un asesoramiento integral.

La Ley dejaba abierta asimismo (Art. 141) la posibilidad de que las cooperativas se agruparan en organizaciones de grado superior, tal como ya había sucedido para otras modalidades. En esta prerrogativa está el origen de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que nuclea a dichos grupos y de la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI) que reúne a los de ahorro previo.[6] Esta posibilidad estaba estimulada, además, por la reciente constitución de una central sindical única, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), que en 1965 había reunido a la totalidad del sindicalismo clasista uruguayo, abriendo una ancha senda de unidad a nivel de las organizaciones populares.[7]

Pero no sólo los destinatarios tenían que adaptarse para responder a lo que de ellos requería el nuevo sistema: el Estado también debía reestructurar su organización para cumplir los roles que se le asignaban. Esto se logró inicialmente con la creación de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), que comenzó actuando en la órbita del Ministerio de Obras Públicas y hoy es una de las tres grandes dependencias del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).[8] Básicamente debían ser abordadas dos grandes funciones: la del otorgamiento de créditos —lo que implica el análisis de proyectos,

---

5 La Ley de Vivienda ha sufrido, en estas cuatro décadas y media, numerosas modificaciones (algunas muy poco felices), por lo que ha sido necesario compilar su texto, eliminando lo que se derogó e incorporando las novedades, en lo que se llama el Texto Ordenado de la Ley de Vivienda (TOLVI). Al suprimirse artículos, la numeración correlativa del TOLVI no es la misma que la de la ley de 1968. En lo que sigue cuando hacemos referencia a artículos de la ley, nos referimos a su numeración original.

6 Se trata de otra modalidad prevista en la Ley Nacional de Vivienda, en la que los destinatarios en vez de aportar trabajo, como en las cooperativas de ayuda mutua, aportan ahorro. Inicialmente apuntada a satisfacer las necesidades de grupos de clase media, luego fue la vía elegida —en una situación económica de marcada crisis y deterioro del salario— por quienes tenían la «suerte» de acceder al multiempleo. El cambio en la situación económica a partir de 2004 hace pensar en un nuevo florecimiento de este subsistema.

7 FUCVAM se crea en mayo de 1970, casi enseguida de la puesta en marcha de la Ley de Vivienda (a tal punto que de las cooperativas que la forman, ninguna había obtenido aún su préstamo para construir, situación en la que sólo estaban los grupos pioneros). FECOVI nace recién en 1985, pero es la continuidad de una experiencia anterior: FENACOVI.

8 Entre una y otra situación se sucedieron varios esquemas organizativos, con diferente suceso. Durante buena parte de la época de la dictadura que sufrió Uruguay entre 1973 y 1985, incluso, el Banco Hipotecario fue el organismo rector de la política de vivienda y por consiguiente quien regulaba también el desarrollo del sistema cooperativo, duramente reprimido en ese período

presupuestos, créditos, documentación dominial y jurídica, etcétera—, y el seguimiento de la gestión, una vez otorgado el crédito. Estas funciones son desempeñadas hoy por la DINAVI con el auxilio de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) que sucedió en esa tarea al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y que posee una importante infraestructura para ello.

Asimismo otras dependencias estatales (Inspección General de Hacienda, primero; Auditoría General de la Nación, posteriormente; el propio MVOTMA, ahora) tienen a su cargo el control del funcionamiento democrático de las cooperativas (cumplimiento de los estatutos, realización periódica de asambleas y elecciones, seguimiento de la contabilidad, etcétera), expidiendo un «certificado de regularidad» que es indispensable a la cooperativa para realizar cualquier gestión ante organismos del Estado.[9]

3. Claves para una experiencia sostenible

Cuarenta años después, y luego de muchas vicisitudes (fundamentalmente en los años de dictadura) el sistema cooperativo de vivienda por ayuda mutua es responsable de la construcción de cerca de doce mil viviendas para sectores populares, alrededor de otras mil cuatrocientas están en ejecución y más de seis mil familias, agrupadas en alrededor de doscientas cooperativas, esperan obtener su crédito para iniciar el mismo camino.[10]

Estos números podrían sin duda ser mucho mayores (¿tres, cuatro veces?) si el sistema cooperativo no hubiera estado prácticamente interdicto durante casi quince años.[11] Aun así, adquieren dimensión cuando se considera que el déficit habitacional absoluto en el Uruguay se calcula en unas ochenta mil viviendas.

Ello ilustra con claridad sobre la potencialidad de realizaciones del modelo y sobre su eficacia. Otra cosa es la sustentabilidad, que exige

---

9 Estos mecanismos descaecieron en los noventa como consecuencia de las dificultades económicas del Estado que lo llevaron a suprimir o restringir severamente la actuación de algunas oficinas. Ésta fue una de las causas que permitió la continuidad de la acción de agentes inescrupulosos, que comenzaron su actuación durante la dictadura y que aprovechan las líneas de crédito existentes para promover la construcción de viviendas por «seudo-cooperativas», obteniendo grandes ganancias, ya que son ellos quienes administran los recursos. FUCVAM denunció reiteradamente estos hechos, exigiendo el restablecimiento de los controles necesarios. La situación se modificó desde 2005, cuando se comenzó una serie de investigaciones sobre la actuación de dichos agentes, pasándose algún tiempo después la supervisión y control de la actuación de las cooperativas a la órbita del MVOTMA.

10 Las cifras son a diciembre 2011. Contabilizamos sólo las viviendas construidas realmente por cooperativas autogestionarias. Como se dijo antes, existen numerosos programas que han recibido préstamos por la línea de cooperativas, pero que en los hechos, de tales sólo tienen el nombre, encubriendo promociones privadas. (Nota de 2013).

11 En 1975 se suspendieron los préstamos para cooperativas, que sólo se reabrieron dos años después y exclusivamente para aquellas que ya tenían personería jurídica. El otorgamiento de personerías estuvo interrumpido hasta 1989, ya que después de reimplantado el régimen democrático de gobierno, debieron pasar cuatro años para que ello sucediera.

no sólo eficacia sino también replicabilidad y reutilización de los recursos. Estos extremos quedan asegurados por el hecho de que el sistema genera mecanismos que habilitan a la promoción de nuevos grupos cooperativos (a través de los IAT, las cooperativas matrices y sobre todo de FUCVAM) y que los préstamos otorgados se retornan, permitiendo así reconstituir el fondo destinado a ese efecto y posibilitando de ese modo otorgar préstamos a nuevos grupos.[12]

¿Cuáles son las claves de esta eficacia y de esta sustentabilidad? A nuestro juicio, y enumeradas en un orden que no pretende establecer jerarquías, son las siguientes:

- la organización cooperativa;
- la ayuda mutua;
- la autogestión;
- el régimen de tenencia (uso y goce);
- el financiamiento público;
- la existencia y el papel de FUCVAM;
- el asesoramiento técnico.

En lo que sigue intentaremos explicitar de qué forma cada uno de estos factores ha contribuido a que el sistema sea, al mismo tiempo, eficaz (y eficiente) y sustentable.

4. La organización cooperativa

El desafío de la autogestión exige que el grupo se organice como una empresa que debe administrar recursos humanos y materiales muy complejos y que al mismo tiempo está constituida por gente que en la mayoría de los casos no tiene experiencia previa en construcción ni en administración de empresas. Este aspecto vuelve clave el tema del asesoramiento técnico, que mencionamos antes, pero también la estructura organizativa que el grupo se da para lograr sus objetivos.

La cooperativa, como organización de iguales, resulta el mejor vehículo para canalizar las potencialidades de cada uno y generar un entramado complejo de apoyos mutuos. La estructura piramidal (de pirámide invertida, porque en la cima está el colectivo), la división de tareas, los reaseguros democráticos que la organización cooperativa posee, son todos elementos que contribuyen a fortalecer la capacidad de hacer del grupo.

El Uruguay conoce otras alternativas organizativas de grupos de personas y familias con necesidades de vivienda. Alguna de ellas, incluso, fue implementada con la intención de sustituir a las cooperativas,[13]

---

12 Existieron subsidios de capital y de intereses sobre lo prestado respecto a las tasas de mercado, y hoy hay un subsidio a la cuota resultante, pero aún con ellos el capital otorgado se devuelve íntegramente en la mayoría de los casos, reajustado, e incluso, en las franjas de ingreso más altas, con intereses.

13 Nos referimos a las «Sociedades Civiles de Propiedad Horizontal» creadas por el Decre-

con muy magros resultados. Otras, como los Fondos Sociales de Vivienda[14] han producido realizaciones positivas, pero ninguna con el nivel de eficacia, seguridad jurídica y sentido de pertenencia que se da en las cooperativas.

No son ajenas a esta circunstancia, seguramente, la tradición cooperativa uruguaya, por un lado, y dos elementos que en el caso de las cooperativas de vivienda refuerzan considerablemente esos atributos: la construcción por ayuda mutua y la autogestión.

5. La ayuda mutua

La ayuda mutua es, en primer lugar, un recurso económico, pero no es sólo ni principalmente eso. Es un recurso económico porque el sustituir parte importante de la mano de obra profesional contratada por el esfuerzo de los propios interesados trabajando colectivamente permite abatir sensiblemente los costos (directos e indirectos, correspondientes a aportes que se hacen a los organismos del Estado para financiar la Seguridad Social) y con ello facilitar el acceso de sectores más vastos de población a una solución de vivienda. En efecto, en el Uruguay hoy es indiscutible que en la situación de empleo y especialmente nivel de ingresos existente, las cooperativas de ayuda mutua son la única vía posible de acceso a una vivienda decorosa para los trabajadores.[15]

La presencia de los cooperativistas en la obra para hacer ayuda mutua, por otra parte, refuerza las posibilidades de gestión, así como los controles en el uso de los recursos, tanto materiales como humanos.

Pero decimos que los significados de la ayuda mutua no acaban ahí. Hay también profundas repercusiones sociales en el hecho de que sean las propias familias (con el apoyo correspondiente) quienes levanten las viviendas con sus manos. Eso genera una cohesión muy importante en el colectivo y al mismo tiempo crea valores de solidaridad y el convencimiento de que la unión y el esfuerzo conjunto permiten superar barreras que de otra manera serían infranqueables.

---

to-Ley 14.804 en 1978, en plena dictadura, en momentos en que estaba suspendido el otorgamiento de personerías jurídicas a las cooperativas de vivienda. Las Sociedades Civiles también eran autogestionadas por sus integrantes, pero la debilidad de su estructura organizativa y la falta de controles por parte del Estado derivó en que muchas de ellas terminaran en verdaderas estafas, lo que obligó a una investigación administrativa y fue el fin, si no formal sí real, del sistema.

14 Los Fondos Sociales de Vivienda fueron creados por Decreto 309/68 y luego incorporados a la Ley Nacional de Vivienda (Capítulo XI). Se trata de fondos formados con aportes de trabajadores y patronos de un gremio determinado para construir viviendas para los trabajadores de ese gremio. Su gestión es paritaria y es ejercida por una Comisión Administradora del respectivo Fondo, con igual número de representantes de la patronal y de los trabajadores.

15 A doce años de escrito esto, y aun cuando la situación del país ha mejorado sensiblemente luego de la crisis de 2002-2003, consideramos que esta afirmación sigue siendo válida. Es más: nuestra experiencia nos indica que lo es no sólo en Uruguay, sino en toda la región. (Nota de 2013).

Consecuencia de ese convencimiento son los emprendimientos que los grupos realizan luego de la terminación de las viviendas, dotando muchas veces no sólo al propio grupo sino al barrio en que éste se inserta, de servicios de los que antes carecían y que no habían sido capaces de lograr. La extensión necesariamente reducida de este artículo no permite poner ejemplos de esos emprendimientos, pero basta decir que ellos han sido tan diversos como llevar el saneamiento a una zona donde antes no lo había o construir una escuela pública para atender las necesidades del conjunto cooperativo y del barrio todo.[16]

Los treinta años de experiencia de las cooperativas de ayuda mutua en el Uruguay muestran, sin embargo, que existen aspectos a perfeccionar o que deben ser cuidados muy especialmente para que este modo de producción alcance efectivamente estos resultados positivos. Un informe presentado a la 47.ª Asamblea Nacional de FUCVAM, llevada a cabo a fines de 2000, resume esos aspectos así:

> [...]
>
> - hay que hacer un énfasis mayor en la planificación de las obras para que la ayuda mutua sea realmente eficiente. La ayuda mutua es un recurso que no tiene costo pero que aun así es precioso, porque resulta del esfuerzo y el tiempo de la gente, y eso obliga a poner el máximo empeño para que sea de la mayor utilidad posible;
> - en el mismo sentido, una capacitación adecuada —para la construcción y para la gestión— sirve para mejorar los resultados y para obtener eso de lo que hoy tanto se habla y tan poco se ve, en el Estado y en las empresas privadas capitalistas: la eficiencia;
> - las tipologías y los sistemas constructivos deben asimismo estar concebidos para obras en las que habrá una fuerte utilización de ayuda mutua y eso requiere procedimientos simples, seguros y repetitivos. No se trata que los cooperativistas aprendan a ser oficiales de la construcción sino que hagan bien un conjunto de cosas lo menos variadas posible, pero que se complementen entre sí.
>
> Para lograr estos objetivos hay que pensar muy bien las obras: pensarlas desde su concepción como obras de ayuda mutua, con todas sus ventajas y dificultades. Hacerlo es responsabilidad de los técnicos, pero exigirlo es responsabilidad de los cooperativistas.

6. La autogestión

Indisolublemente ligada con la organización cooperativa, la autogestión es la herramienta que permite el uso más adecuado de los

16 Un detalle más extenso, aun cuando todavía muy sintético de estas realizaciones, puede verse en *Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua. Una experiencia netamente uruguaya*, de Gustavo González, edición de FUCVAM, 1999.

recursos. La circunstancia de ser el propio grupo el que toma las decisiones (todas las decisiones: desde quiénes van a ser sus técnicos, hasta de qué color se van a pintar las paredes) refuerza el concepto de pertenencia y el compromiso del grupo con la empresa que están llevando adelante. No es casual que otras experiencias de construcción de viviendas populares que utilizan ayuda mutua, pero sin autogestión, hayan tenido resultados sensiblemente inferiores a los de las cooperativas.

Dos ejemplos uruguayos ilustran acabadamente esta afirmación: uno es la obra del Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR),[17] que es casi contemporánea de la experiencia cooperativa y que ha producido casi tantas viviendas como ella. El MEVIR posee una organización empresarial sumamente eficiente, tiene un conjunto de técnicos muy capacitados, que han puesto a punto tipologías y sistemas constructivos que hoy permiten a dicho organismo producir viviendas con un nivel de calidad y eficiencia comparable al de la producción por empresas privadas y también a las realizaciones cooperativas. Sus costos son claramente ventajosos con relación a aquéllas y comparables con los de las cooperativas.

Aquí la autogestión se ha reemplazado por una gestión tecnocrática capacitada y eficiente, y ello permite obtener resultados físicos y económicos estimables. El producto social, sin embargo, es totalmente distinto, ya que mientras en el MEVIR la presencia de organismos intermedios como comisiones locales integradas por los «notables» del lugar, que son los que «traen» al MEVIR y logran la realización de los programas, tiende a reforzar vínculos de dominación y dependencia existentes (con el patrón, con el párroco, con la autoridad local, con los caudillos de la zona), en la cooperativa la autogestión dispara un poderoso convencimiento de que las cosas se pueden hacer si la gente se organiza, si se une para conseguirlas y si es preciso, si pelea por ellas. La diferencia entre un sistema como el de MEVIR (que más de una vez se ha querido trasplantar al medio urbano) y el sistema cooperativo, es la que va entre el «nos dieron la vivienda» y el «obtuvimos la vivienda».

El otro ejemplo, el Plan Aquiles Lanza de erradicación de los «cantegriles»[18] de Montevideo, emprendido por la Intendencia Municipal de la capital entre 1985 y 1991, ni siquiera fue exitoso. En ese caso la gestión corría por cuenta del gobierno municipal, cuyos andamiajes burocráticos —extremadamente inoperantes— condujeron al fracaso

17 MEVIR es el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, creado por la Ley 13.640 en 1967 con el objetivo que indica su nombre. Es un organismo paraestatal que está dirigido por una Comisión Directiva designada por el Poder Ejecutivo, pero con una importante autonomía de gestión.

18 Asentamientos irregulares de población de bajos recursos, constituidos por viviendas precarias, al estilo de las favelas brasileñas, las villas miseria argentinas, las callampas chilenas, etcétera.

de la experiencia, en la cual las familias involucradas nunca creyeron totalmente. Si bien parte de las seiscientas viviendas proyectadas (primera etapa de un ambicioso plan que se proponía sustituir las cinco mil viviendas precarias existentes en la época en Montevideo) pudieron terminarse, el programa no tuvo continuidad y en los ocho asentamientos en que se trabajó se produjo una deserción muy importante de las familias que originalmente integraban el programa, las cuales volvieron al cantegril.

Pero no sólo resultados sociales genera la autogestión. Ella es asimismo responsable, sin duda, de los resultados económicos positivos de este tipo de experiencias, al permitir bajar los costos de construcción, a igualdad de calidad, en un treinta por ciento o más, por la eliminación de los costos de intermediación. Se reducen así las prestaciones posteriores y con ello se permite que una franja más ancha de familias pueda acceder a la vivienda.

Por otro lado, la ayuda mutua sin autogestión, como dice el informe antes citado elevado a la 47.ª Asamblea Nacional de FUCVAM, contribuye a una mayor explotación del trabajador, que terminada su jornada laboral debe aún hacer nuevas horas de trabajo para que después el Estado, «la Comisión» o el empresario le entregue una vivienda por la que tendrá que pagar cantidades en las que no tuvo ningún margen de decisión. Si hay autogestión, en cambio, es el propio trabajador quien administra el resultado de su esfuerzo, del mismo modo que administra la utilización de mano de obra contratada, la compra de materiales o la adjudicación de subcontratos. De esa forma es él quien decide, dentro de los límites del sistema, naturalmente, qué se va a hacer y cuánto va a costar, o sea, en definitiva, cuánto va a pagar y por qué.

7. El régimen de tenencia (uso y goce)

El noventa y cinco por ciento de la cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas «auténticas» son de «usuarios» o de «hipoteca única», esto es la propiedad de las viviendas (y por tanto la responsabilidad de la deuda) es de toda la cooperativa y no de cada socio individualmente. El impacto que esto tiene en el sistema es difícil de imaginar, sobre todo si se parte del preconcepto de que una tenencia de ese tipo no condice con la idiosincrasia de nuestra gente, apegada al sueño de tener «su» casita propia.

Sin embargo, cuando en plena dictadura el gobierno pretendió pasar por decreto a todas las cooperativas de usuarios (de ayuda mutua y de ahorro previo) a propiedad individual, para socavar así la capacidad de presión de FUCVAM, ésta consigue en un histórico domingo de febrero de 1984, juntar en un solo día más de trescientas mil firmas de ciudadanos para oponerse a ese decreto. El movimiento cooperativo se hacía estandarte en ese momento de la lucha por la libertad y con-

tra la dictadura, y eso explica el apoyo obtenido, pero en el comienzo de todo estaba la rebeldía de las familias cooperativistas, dispuestas a hacer todo lo que hubiera que hacer para no perder su condición de usuarios.

Esta condición se materializa mediante el contrato de *uso y goce* que cada socio firma con la cooperativa y por la cual ésta le concede ese derecho sobre una vivienda concreta. Todas las viviendas son por tanto de la cooperativa (o sea de todos los socios), pero cada uno usufructúa una vivienda particular. Esto da un sentido de unidad que por cierto no tienen otros regímenes de tenencia, como la propiedad común, la horizontal o el arrendamiento. Hay propiedad, pero esa propiedad es colectiva y entonces más que un dique separador es un elemento de unión entre los cooperativistas, que ayuda a poner en valor otras cosas que también son de todos, como los espacios comunes, esos grandes olvidados de los conjuntos habitacionales.

Al ser la cooperativa la propietaria de las viviendas, además, se evita la especulación con su venta ante el eventual retiro de un socio, ya que éste recibe exclusivamente sus partes sociales (integradas por lo que pagó por amortizaciones de deuda, más el valor económico de la ayuda mutua que realizó), siendo la cooperativa quien comercializa la unidad vacante.

8. El financiamiento público

Construir una vivienda de sesenta metros cuadrados, con los servicios correspondientes correspondientes y buenas terminaciones, cuesta en el Uruguay el equivalente de treinta a treinta y cinco mil dólares, si la hace una cooperativa de ayuda mutua y un treinta o treinta y cinco por ciento más si se produce por medio de la promoción privada. Un núcleo básico evolutivo (un ambiente, baño y cocina en un espacio techado de 32 m^2 y un lote de terreno de 150 m^2, con terminaciones mínimas, según la clásica receta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), construido por una empresa privada cuesta alrededor de veinte mil dólares o más.[19]

Estas cifras, que pueden sorprender a nivel de la región, por lo altas, tienen su explicación en múltiples factores, desde las «cargas sociales», que ascienden a cerca del cien por ciento de lo que se paga por jornales, el impuesto al valor agregado que debe pagarse sobre los materiales aun en programas de interés social,[20] hasta un nivel de remuneración de la mano de obra que, felizmente, es sensiblemente más alto que el de otros países vecinos, pasando por las peculiares caracte-

19 Los datos corresponden al momento que se escribió el artículo, a principios de la década 2000-2010 y antes del cimbronazo devaluatorio de 2002. A fines de 2011 no son, sin embargo, demasiado diferentes. (Nota de 2013).

20 Excluido el ya citado MEVIR y, desde fines de 2011… los programas de vivienda social que se financien con fondos privados. (Nota de 2013).

rísticas de un clima que, sin máximos ni mínimos notables, presenta en cambio gradientes diarios de temperatura muy elevados, lluvias a menudo acompañadas de fuertes vientos y altos índices de humedad ambiente, lo que lleva a extremar el cuidado en el acondicionamiento térmico y humídico de la vivienda, debiéndose recurrir a muros dobles, impermeabilizaciones cuidadosas, etcétera.

Está demás decir que un monto de dinero de esa magnitud está fuera del alcance de los hogares obreros y aun de los de una clase media a la que la crisis pauperizó. Se requiere entonces indispensablemente de créditos para construir las viviendas y, salvo que se apueste a una construcción evolutiva desarrollada a lo largo de mucho tiempo, lo que no permitiría aportar soluciones en los plazos que se requieren, esos créditos no pueden obtenerse en el circuito comercial, porque ni los plazos ni los intereses son los adecuados. Se necesita, en efecto, préstamos en condiciones «blandas» (plazos largos, tasas bajas) que sólo están al alcance del Estado, que posee para ello recursos de origen tributario que no están sujetos a los números negros y rojos de los balances.

Si bien en los diferentes momentos por los que ha pasado la política de vivienda en el Uruguay desde 1968 ha habido diferentes estrategias al respecto, el sistema cooperativo nació y se desarrolló al amparo de condiciones de este tipo. Después de algunas incidencias iniciales las tasas se fijaron, en efecto, en el dos por ciento anual en Unidades Reajustables (UR), una unidad de valor anclada a la evolución de los salarios. Esa tasa se mantuvo hasta la dictadura, cuando sufrió un salto brutal, hasta el siete por ciento (lo que por momentos colocó la rentabilidad de estas colocaciones por encima de la correspondiente a los préstamos para el consumo en dólares de la banca privada).

Restablecido el régimen democrático, FUCVAM obtuvo a fines de los noventa, luego de largas negociaciones, el retorno de la tasa al dos por ciento anual en UR, lo que agregado a un subsidio de capital del orden de un quince a veinte por ciento, determinó condiciones de acceso razonables para sectores de ingresos fijos bajos y medio-bajos. Seguía pendiente un aumento del subsidio de capital para las cooperativas integradas por familias de ingresos muy bajos (generalmente, además, aleatorios), subsidio que ya existía en los programas oficiales de adjudicación individual, y que era indispensable para que esos grupos pudieran acceder a los créditos. La implantación en 2008 de subsidios diferenciales a las cuotas resultantes, en porcentajes que dependen del ingreso pero también de la integración familiar, vino a salvar este problema, ya que hoy los bajos ingresos no son una restricción para acceder al financiamiento.

Este apoyo del Estado ha jugado, sin duda, un papel fundamental en el desarrollo del movimiento cooperativo. Sin los préstamos, no se hubiera podido construir; sin un financiamiento adecuado (lo que re-

quiere plazos y tasas adecuados) no se hubiera podido pagar.[21] Pero el apoyo no quedó ahí: durante los primeros años de funcionamiento del sistema, la Dirección Nacional de Vivienda poseía una «Cartera de Tierras», que permitió a los grupos cooperativos, así como a otros programas públicos de producción de vivienda, disponer de tierras urbanizadas de costo adecuado. La Cartera de Tierras de la DINAVI desapareció con la dictadura y durante muchos años su reimplantación fue una reivindicación del movimiento cooperativo, aunque algunos gobiernos municipales (particularmente el de Montevideo, a partir de 1990) han estructurado sus propias Carteras y el MVOTMA creó la suya en 2008, que ahora comienza a funcionar.[22]

9. FUCVAM

Sin la existencia de FUCVAM, el cooperativismo de vivienda uruguayo no hubiera alcanzado el grado de desarrollo y la importancia social que indudablemente tiene. Aun cuando se hubiera construido el mismo número de viviendas —cosa impensable, porque por largos momentos el sistema se mantuvo casi solamente porque existía FUCVAM— jamás hubieran jugado el mismo rol en la vida del país las cooperativas dispersas, actuando cada una según su arbitrio, que ese movimiento cohesionado, homogéneo dentro de su diversidad, claramente consciente de su objetivo de conquista de la vivienda, pero también consciente de que los problemas no terminan ahí, que es la Federación de Cooperativas.

En estos treinta años FUCVAM ha pasado por diferentes etapas; por puntos altos y bajos; ha tenido direcciones «combativas» y otras que han apostado preferentemente al diálogo y el convencimiento; ha vivido momentos de buen relacionamiento con las autoridades y otros de franco antagonismo (no necesariamente coincidentes con la existencia de direcciones «dialogantes» y «combativas», respectivamente, ni de quién estaba en el gobierno), pero de una forma u otra, ha marcado siempre un hilo conductor que ha sido la guía del movimiento.

---

21 El movimiento cooperativo (de ayuda mutua y ahorro previo) tiene en su haber los mejores porcentajes de cumplimiento, en condiciones normales, de los retornos de los préstamos otorgados. Existían, sin embargo, algunas situaciones no resueltas desde la época de la dictadura, como los repagos de las cooperativas que construyeron en épocas en que regían altos intereses o existía inflación en los costos de construcción y no se aplicaban subsidios. Para estos grupos las cuotas podían ser dos o tres veces mayores que las correspondientes a los grupos «normales». FUCVAM reivindicó para ellos una reestructura de deudas que tuviera en cuenta esas circunstancias, lucha que comenzó en 2000, llevó a una huelga de pagos y recién encontró una respuesta favorable once años después. (Nota de 2013).

22 Este aspecto es tan importante que la existencia en Montevideo de un mecanismo de acceso a la tierra que no tiene, hasta ahora, su correlato en todo el Interior del país, ha cambiado sustantivamente la tradicional distribución geográfica de las cooperativas, que pasaron en sólo diez años (1990-2000) de tres de cada cinco en la capital a cuatro de cada cinco.

FUCVAM ha tenido además la habilidad y la visión de buscar articulaciones y acuerdos con otros grupos sociales, especialmente a nivel del movimiento sindical y aun de grupos políticos (sobre todo en épocas de la dictadura),[23] lo que le ha permitido, al tiempo de participar activamente en otras reivindicaciones sociales, contar a su turno con una amplia base de apoyo a las suyas propias.

La importancia de FUCVAM en el desarrollo del sistema cooperativo podría sintetizarse, en definitiva, diciendo que sin FUCVAM habría cooperativas de vivienda y con FUCVAM hay un movimiento cooperativo de vivienda.[24]

10. El asesoramiento técnico

Como ya mencionamos, una de las principales dificultades que debía resolver el modelo cooperativo de vivienda por ayuda mutua, al ponerse en marcha, era cómo lograr que grupos de familias que normalmente no tenían experiencia en construcción ni en la administración de una empresa, se transformaran, en un lapso muy corto, en verdaderas empresas constructoras de sus propias viviendas.

Para resolver esa dificultad fue que se crearon los Institutos de Asistencia Técnica (IAT). La Ley de Vivienda y su reglamentación establecieron las tareas que les corresponde desarrollar, su carácter interdisciplinario, los honorarios máximos que pueden percibir, y la exigencia que no pueden generar excedentes, o sea que los IAT, como las cooperativas, *también son entidades sin fines de lucro.*

Estos institutos tienen las siguientes tareas: la organización del grupo humano; la formación en los principios del cooperativismo; la capacitación para la gestión, teórica, y sobre todo práctica, porque la mejor forma de crear capacidades es *haciendo*; la asistencia técnica en todas las etapas de la tramitación administrativa y la construcción; la orientación en la adjudicación de las viviendas; la asistencia en las actividades de administración (planificación, organización, dirección y

---

23 El papel cumplido por FUCVAM en el retorno a la democracia en el Uruguay fue de gran significación, lo que le valió su presencia en la Mesa de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), especie de «Pacto de la Moncloa» realizado en 1983-1984 para salir en unidad de la dictadura. Los acuerdos de la CONAPRO luego no fueron respetados por los gobernantes electos en noviembre de 1984 —ni por los sucesivos—. Entre esos acuerdos había algunos que favorecían directamente a las cooperativas de vivienda.

24 La importancia de FUCVAM como actor social y político está muy bien tratada en varios trabajos. Además de *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas* ya citado, donde hay un artículo al respecto de Gustavo González, pueden mencionarse «Nuevos movimientos sociales en la transición: el papel de FUCVAM con relación al sistema político y a los sindicatos», de Aldo Guerrini, incluido en *Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses*, trabajo colectivo de CIESU, EBO, Montevideo, 1989; *Las formas de acción colectiva en el Uruguay*, de Carmen Midaglia, CIESU, Montevideo, 1992; y *La ciudad solidaria. El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*, de Susana Carballal y Daniel Chávez, Ed. Nordan-Comunidad-Facultad de Arquitectura, Montevideo, 1997.

control); y la asistencia para la conservación del patrimonio, en particular de las viviendas y locales comunes.

A más de cuarenta años de puesto en marcha este sistema y con muchos miles de viviendas construidas por cooperativas de ayuda mutua, creemos que puede afirmarse que la existencia de los IAT ha sido decisiva para que ello fuera posible.

Pero también es cierto que ha habido conflictos entre cooperativas y técnicos asesores. En nuestra opinión, que esos conflictos —que son naturales en una relación que implica una sociedad para arribar a un objetivo común: la construcción de las viviendas— puedan superarse, depende fundamentalmente de que ambos actores, cooperativa e IAT, se posicionen correctamente respecto de sus respectivas obligaciones y derechos, de la comprensión de los técnicos que su misión es fomentar capacidades y asesorar, y no gestionar, y de la comprensión de los cooperativistas que la responsabilidad de la gestión es totalmente suya, pero que, para ello, el asesoramiento es un aporte invalorable.

11. Una experiencia sostenible

Los aspectos que venimos de comentar son a nuestro juicio, como ya dijimos, las claves que explican el impacto que el cooperativismo ha tenido en el campo de la vivienda en Uruguay. Creemos que ese impacto además es sustentable, en la medida que en el mismo movimiento está no solamente la génesis de su reproducción y desarrollo, sino incluso la del financiamiento del sistema.

Los repagos de las propias cooperativas pueden, en efecto, en plazos razonablemente largos, sostener económicamente la evolución del sistema. Se requiere solamente que esos fondos roten y que existan capitales iniciales que permitan poner en marcha los primeros emprendimientos, como sucedió en Uruguay con el Fondo Nacional de Vivienda.

Según cálculos estimativos de FUCVAM en 2000, las diez mil familias cooperativas que estaban pagando en ese momento sus préstamos aportaban al Banco Hipotecario, a quien le pagaban, del orden de los diez millones de dólares anuales de aquel momento. Esa suma permitiría financiar alrededor de trescientas viviendas completas por año, cantidad que parece exigua con relación a las necesidades del propio movimiento y del país. Sin embargo, se trata casi exactamente del promedio de viviendas que se construyeron por año desde que se aprobó la ley. Quiere decir entonces que la cantidad es baja porque no hay suficientes cooperativas construidas, pero que si las hubiera, ellas podrían alimentar con sus repagos la construcción de un volumen sensiblemente mayor.

Pero el sistema no sólo es sustentable desde el punto de vista social y económico. También desde el enfoque urbano es indudable la capacidad de *hacer ciudad* que poseen los grupos cooperativos. En estos

casos siempre hay ejemplos más felices y menos felices, cosas que se pueden aplaudir y cosas que se pueden criticar, pero las realizaciones cooperativas, por su gestación pluridisciplinaria, por la intransferible participación de la gente, por los valores que trasuntan y que se trasmiten al entorno, han —al menos en Uruguay— realizado aportes indudables, como lo dice Mariano Arana en la cita que incluimos al principio de este trabajo, «en cuanto a la conexión del conjunto cooperativo con su entorno urbano inmediato, contribuyendo a dignificar la periferia y, en algunos casos, integrándose con convicción en medio de la ciudad consolidada».

Experiencia sustentable, entonces. Que requiere de apoyos, protecciones y estímulos. Pero que tiene en sí misma todas las potencialidades necesarias para constituirse en una herramienta de gran valor para la solución de los problemas de vivienda de los sectores populares.

12. A modo de final

¿Qué es replicable de todo esto en otro contexto, en otra historia, en otra cultura? Quizá sea poco lo que quede: alguna idea, alguna sugerencia, alguna experiencia vivida. Quizá sea bastante más. Pero lo que yo no dudaría es que en cualquier caso siempre es mejor que la gente, aun tropezando y golpeándose contra la pared, sea dueña de su propio destino.

Autoconstrucción-Ayuda Mutua-Autogestión[25]

1. El profundo trabajo del arquitecto argentino Víctor Pelli, que precede a esta nota en *Vivienda Popular*, y que hemos leído y editado antes de escribirla, facilita y dificulta al mismo tiempo nuestro aporte al tema: lo facilita en cuanto plantea con absoluta claridad las coordenadas conceptuales de la cuestión a abordar; lo dificulta, porque no resulta sencillo agregar elementos de interés después de leer un análisis tan a fondo. Por esa razón intentaremos contribuir a la presentación de este tema refiriéndolo a las particulares experiencias uruguayas, en algunas de las cuales hemos tenido oportunidad de participar activamente y otras que conocemos fundamentalmente por la experiencia trasmitida por sus actores. Intentaremos aportar, además, algunas reflexiones de carácter general, que hacen énfasis en conceptos manejados en la nota citada.

2. La *autoconstrucción* es la forma primera de producir viviendas. Existe desde que el hombre advirtió que acondicionando los materiales y oportunidades que le brindaba la naturaleza podía acceder a un refugio más confortable que las cuevas o los árboles. Después los hombres se dieron cuenta de que entre ellos había algunos más hábiles para ciertos menesteres y que contando con su apoyo se llegaba a mejores resultados, y fue el tiempo de los artesanos. Hasta que alguien descubrió que se podía sacar provecho de la habilidad de vincular a quien necesita algo con quien sabe cómo conseguirlo, y ahí vinieron los empresarios.
   Sin remontarse tan lejos, la autoconstrucción es un altísimo porcentaje del espacio construido en el mundo entero, porcentaje más alto cuanto más débil y dependiente sea el país de que se trate. En el Uruguay, concretamente, aunque no conocemos la existencia de cifras y estadísticas precisas al respecto, puede afirmarse sin temor a error que largamente la mitad del estoc es autoconstruida y que todos los planes y programas del Estado a través de décadas no han llegado a aportar el diez por ciento de ese estoc.

3. La *ayuda mutua*, entendida como la colaboración entre varias familias para solucionar los problemas de vivienda de cada una de ellas, existe, de manera no formal, también desde hace tiempo. Es raro que en los asentamientos, por ejemplo, no haya muchas manos que

25 Artículo publicado en la revista *Vivienda Popular*, publicación de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, n.° 8, abril de 2001.

acudan solidarias a ayudar al vecino que comienza a levantar su ranchito, el que quizá no le devuelva el favor a los mismos que colaboraron con él, pero sí al próximo que allí siente sus reales.
La ayuda mutua organizada, en cambio, nace en el Uruguay con tres experiencias piloto con cooperativas, llevadas a cabo a partir de 1966[26] y, casi paralelamente, con el surgimiento del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR)[27] a fines de 1967, y se consolida definitivamente con la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda en 1968. Al día de hoy la «ayuda mutua organizada» es responsable de la construcción de unas diez mil viviendas a través de MEVIR y otras tantas por el sistema cooperativo.

4. Los antecedentes de la *autogestión* también son lejanos y quizá haya que remontarse a las mutuales y gremios de artesanos para detectarlos. En el campo de la vivienda y en el Uruguay, los primeros se vinculan con los fondos creados por las «leyes especiales» de vivienda para determinados funcionarios del Estado, en cuya administración participaban los sindicatos correspondientes; los Fondos Sociales de Vivienda, creados por el Decreto 309/68, a principios de 1968 y luego incorporados a la Ley Nacional de Vivienda, y finalmente las cooperativas de vivienda, de Ayuda Mutua y de Ahorro Previo, que nacen justamente con esta última.
   Se extiende así al ámbito de la vivienda una modalidad que contaba ya con una rica trayectoria en el campo de la producción: industrial y agropecuaria, del consumo, e incipientemente del crédito, que en los años sucesivos tendría su propio proceso de consolidación, ubicándolo en una posición destacada en el sistema del ahorro y crédito nacional.

5. Las Cooperativas de Vivienda pronto encaran su federación, siguiendo un camino ya recorrido por las otras modalidades: es así que tan temprano como en 1970 se crea la Federación «Unificadora» de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua[28] (FUCVAM), siendo que las primeras personerías jurídicas de unidades cooperativas al amparo de la Ley Nacional de Vivienda se habían concedido recién el año anterior. FUCVAM nació así fundamentalmente como una federación de cooperativas en gestión de préstamo, puesto que de las

26 «Veinticinco de Mayo», de la localidad homónima del departamento de Florida, «Éxodo de Artigas», de la ciudad de Fray Bentos, departamento de Río Negro, y COSVAM, de la ciudad de Salto, en el departamento del mismo nombre, en total noventa y cinco viviendas. Estas experiencias fueron promovidas por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y contaron con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de un programa INVE-BID. Ver *Una historia con quince mil protagonistas…* o. cit.

27 Creado por la Ley 13.640, del 26 de diciembre de 1997. Ver «Vivienda rural» en *Vivienda Popular* n.º 4, diciembre de 1998.

28 El nombre original era «Uruguaya», como es lógico, pero la personería jurídica terminó resolviéndose en tiempos de la dictadura y ésta prohibió a FUCVAM usar el nombre del país. Para mantener la sigla, se le puso Unificadora. Debieron transcurrir más de veinticinco años para que la Federación Uruguaya recuperara su verdadero nombre.

pioneras sólo había terminado de construir «Veinticinco de Mayo» (que inauguró sus viviendas precisamente el día de la creación de FUCVAM), mientras que de las nacidas al amparo de la Ley 13.728 ninguna había obtenido todavía su préstamo. Recién algunos meses después la primera de ellas comenzará sus obras.

Las cooperativas de Ahorro Previo (o de «Ahorro y Crédito», como también se las ha llamado) recorren un camino paralelo a éste. Su proceso de federación, sin embargo, pasa por dos etapas, con la creación de la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACOVI) primero, y años después (1984) de la Federación de las Cooperativas de Vivienda (FECOVI), que actualmente las agrupa y que es la continuación y el resultado de la experiencia de aquéllas.[29]

6. Es en las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua que se da la síntesis más acabada de ambas herramientas: la Ayuda Mutua y la Autogestión, permitiendo así potenciar los esfuerzos individuales, complementando los recursos de las diferentes familias, y al mismo tiempo aprovechar la capacidad de gestión de los propios interesados aumentando los niveles de eficiencia y obviando los costos de intermediación.
   El Uruguay conoce otras experiencias de autogestión en materia de vivienda también exitosas: ya hablamos de las Cooperativas de Ahorro Previo y de los Fondos Sociales de Vivienda, por ejemplo. Conoce también programas en los cuales se emplea ayuda mutua, algunos que son catalogados generalmente asimismo como exitosos, como los de MEVIR, y otros que concluyeron en fracaso, como el Plan «Aquiles Lanza» para «erradicar cantegriles» llevado adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) entre 1985 y principios de los años noventa.[30]
   Sin embargo, las experiencias autogestionarias que no pasan por la ayuda mutua, aun con su innegable valor, no alcanzan el nivel de involucramiento con el proceso de la empresa grupal y con su producto —la vivienda y el barrio— que se logra cuando todas las familias han estado trabajando codo a codo durante dos años o más. La ayuda mutua sin autogestión, a su vez, en la medida que las decisiones escapan al control de los interesados —todas las decisiones: desde dónde construir hasta cómo van a ser las canillas— puede devenir en paternalismos o en sobreexplotación de aquellos a quienes se pretende ayudar.

29 Ver Raffo, Hugo, «Los antecedentes de la defensa gremial», artículos publicados en *Espacio Común*, publicación oficial de FECOVI, números 1 y 2, noviembre y diciembre de 2000.

30 El Plan empleaba ayuda mutua, pero toda la gestión quedaba a cargo de la propia Intendencia. Ello llevó a que las familias no se compenetraran en la forma necesaria con el programa, en el cual muchas incluso no creían. La gestión a cargo de un organismo fuertemente burocrático como la IMM, por otra parte, condujo a graves ineficiencias.

7. Creemos que las experiencias uruguayas pueden servir eficazmente para ejemplificar —si no para demostrar— las afirmaciones anteriores. Abordaremos ese análisis desde tres puntos de vista: el económico, el social y el urbano-arquitectónico.
   a. Desde el punto de vista económico es indudable la mayor eficiencia de las alternativas colectivas frente a las individuales: la complementación de esfuerzos, que permite aunar saberes y poderes; la posibilidad de generar economías de escala; el acceso a mano de obra idónea para las tareas más complejas e incluso al asesoramiento técnico, redunda en una optimización de los recursos, tanto humanos como económicos. Cuando a lo colectivo se agrega la autogestión, a su vez, se hace posible eliminar costos de intermediación, beneficios de empresa, comisiones de agentes, etcétera.
      Esto es válido para todas las alternativas colectivas y autogestionarias. Pero si además la producción se hace por ayuda mutua, se agregan no sólo los ahorros que origina la sustitución directa de mano de obra no calificada remunerada por trabajo benévolo (y las reducciones de aportes consiguientes, en un país donde las llamadas «cargas sociales» son parte importante de los costos), sino también el cuidado en el uso de los recursos que genera la presencia permanente en la obra del propietario-financiador-empresario (en este caso el destinatario, que reúne en su sola persona los tres roles). No se trata de afirmaciones retóricas: las cooperativas por ayuda mutua construyen a niveles de costos sólo comparables a los de MEVIR, que logra esos niveles con calidades constructivas sensiblemente menores, fuertes subsidios y gracias a un andamiaje empresarial que ha mostrado ser muy eficiente, sobre todo en la adquisición de insumos.
   b. También resulta indiscutible el mayor impacto que tiene la producción colectiva respecto de la individual desde el punto de vista social, en cuanto el agrupamiento de personas y familias en procura de un objetivo común genera formas de solidaridad y compromiso que difícilmente ocurren cuando la acción es individual. Pero es justamente en este campo donde, al aunarse a lo colectivo la autogestión, se alcanzan estadios superiores de organización y por consiguiente de incidencia e impacto, que se prolongan más allá de la «mera» construcción de las viviendas.
      No es posible extendernos aquí sobre la importancia que como movimientos sociales han alcanzado las organizaciones de vivienda, ni somos nosotros los indicados para analizar estos fenómenos, pero el papel jugado por FUCVAM, por ejemplo, en los procesos sociales y políticos que condujeron al final de la dictadura en Uruguay dan cuenta clara de esa importancia. No es casual que haya sido FUCVAM, en 1983, quien realizara el primer gran acto público de desobediencia civil al gobierno «cívico-militar» (huelga de pagos al Banco Hipotecario) ni que haya logrado juntar en un solo día,

pocos meses después, más de trescientas mil firmas en respaldo a esa medida, seguramente en su mayoría de gente que no conocía bien el fondo del problema pero que sentía que en ese momento las cooperativas de vivienda encarnaban la lucha por la libertad.[31]

El ejemplo uruguayo ha podido replicarse, quizá con otros alcances, a nivel latinoamericano, teniendo posiblemente su punto más alto en los movimientos por *moradía* paulistas. En cualquier caso la autogestión aparece asociada a las expresiones más importantes en este plano y esa importancia se refuerza cuando además la producción se hace por ayuda mutua. Pero el elemento determinante es la autogestión. La ayuda mutua la potencia indiscutiblemente, pero cuando aparece disociada de aquélla el efecto cambia y aun puede ser el opuesto: la sobreexplotación del trabajador, que deberá trabajar muchas horas después de culminada su jornada laboral para obtener una vivienda por la que en definitiva tendrá que pagar un precio en cuya generación no intervino.

c. Desde el punto de vista urbano y arquitectónico también es claro que los resultados que se obtienen de los emprendimientos colectivos resultan superiores a los frutos del esfuerzo individual, por casi las mismas razones mencionadas al hablar de los aspectos económicos. En ello juega un rol fundamental la posibilidad de acceder al asesoramiento técnico, por un lado, y el hecho que en general esos emprendimientos se inscriban dentro de planes de desarrollo, por otro. Cuando se trata de programas autogestionarios, además, las preocupaciones y necesidades de los destinatarios aparecen expresadas por ellos mismos y ellos mismos son quienes realizan las priorizaciones correspondientes.

   Así, la utilización de tipologías, que permite optimizar recursos al tiempo de proporcionar una imagen urbana coherente; el tratamiento cuidado de los espacios públicos y semipúblicos; la posibilidad de suministrar servicios físicos y sociales que no estarían al alcance del esfuerzo individual, califican el resultado de los emprendimientos colectivos. Y esos atributos, cuando los emprendimientos son autogestionarios se ajustan mejor a las aspiraciones de la población involucrada porque, como se dijo antes, es ella misma la que, con el asesoramiento de sus técnicos, resuelve qué hacer, cómo y dónde.

8. En consecuencia, sin dejar de advertir que la construcción del espacio urbano no puede dejarse librada a una sola alternativa, y que en ella hay lugar para la utilización de múltiples herramientas, desde

31 Ver Guerrini, Aldo, o. cit.; Midaglia, Carmen, o. cit; Carballal, Susana y Chávez, Daniel, o. cit. y González, Gustavo, «El rol político y social del cooperativismo de vivienda», en *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguaya*s, o. cit.

las varias formas de autoconstrucción que describe en su artículo Víctor Pelli hasta la construcción por promotores y agentes privados, pasando por la intervención del Estado, construyendo directamente o por administración, no podemos tampoco concluir sin señalar que las ventajas antes mencionadas de los emprendimientos autogestionarios los convierten, sin duda, en una de las formas más valiosas para la producción de ese espacio. Y que cuando además es posible combinar autogestión con ayuda mutua, esos contenidos se refuerzan.

No es que todo esté hecho, sin embargo, y que se haya llegado al desiderátum. Todavía se puede avanzar mucho en el perfeccionamiento de los procedimientos autogestionarios y en la utilización de la ayuda mutua. Desde la experiencia de nuestras cooperativas, por ejemplo, no se puede menos que compartir los conceptos contenidos en el informe a la 47.ª Asamblea Nacional de FUCVAM, citado en el artículo anterior, y que concluye:

> [...] La batalla por la eficiencia es la batalla por los costos y la batalla por condiciones más humanas de la ayuda mutua, de manera que no exija los esfuerzos desmedidos que a veces deben realizarse.

Ayuda mutua, ¿para qué?[32]

Escribir un artículo sobre la importancia de la ayuda mutua en el periódico de la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua parece un propósito tan insensato como vender estampitas de santos en los ómnibus del Vaticano o convencer a un tacuaremboense de que Gardel no nació en Francia ni en Argentina. Sin embargo, las deudas de horas que hoy registran algunas cooperativas afiliadas revelan que el discurso podrá compartirse pero no se siente; que el trabajo en la obra se ve más como un castigo necesario que como algo imprescindible, sin lo cual... no hay vivienda. *Ello nos ha movido a escribir esta nota.*

Podríamos hablar —y mucho— sobre el valor social de la ayuda mutua. Pero creemos que hoy la cuestión no está ahí. Por eso, y sin dejar de lado la importancia que reviste ese valor social, nos vamos a concentrar en otro valor fundamental de la ayuda mutua: el valor económico.

El Art. 136 de la Ley Nacional de Vivienda dice:

> [...] las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo sus dos modalidades: de autoconstrucción y ayuda mutua. [...] La ayuda mutua es el trabajo comunitario, aportado por los socios cooperadores para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa.

El trabajo realizado por los socios tiene por consiguiente un valor económico y ese valor *se incluye en el presupuesto* que sirve de base a la concesión del préstamo.

Es más: el Banco Hipotecario, en las órdenes de servicio que implementaron el funcionamiento del sistema cooperativo, estableció que ese valor debe ser como máximo de un quince por ciento del valor de tasación (o sea del costo total de las obras, incluyendo terreno y obras de infraestructura). Este tope máximo se debe a que se considera que no es posible para los grupos realizar un trabajo de ayuda mutua que supere ese valor.

No hay, en cambio, un tope inferior *escrito* pero en los hechos sí lo hay, y también es del 15%, ya que el dinero a prestar se calcula partiendo de que es el 85% del Valor de Tasación. Para decirlo cortito: si la obra cuesta cien, el Estado presta 85 y los otros 15 los tiene que poner la cooperativa a través de la ayuda mutua. Si no los pone, el programa se desfinancia y las viviendas *no se pueden terminar.*

---

32 Nota publicada en *El Solidario*, n.° 33, abril de 2001.

Tanta importancia tiene esto que el Decreto reglamentario de la Ley de Vivienda (el famoso 633/69) establecía que ya en la solicitud de personería debía adjuntarse (Art. 5º, numeral 1.d) el

> plan de financiación previsto (para las obras), especificando si habrá aporte a la cooperativa en trabajo por esfuerzo propio o ayuda mutua y en qué proporción.

Y el Art. 32 del mismo decreto establece, hablando de las partes sociales que

> la integración en trabajo será avaluada teniendo en cuenta la labor desarrollada como si fuera efectuada por un obrero competente según la categoría que corresponda en cada caso.

Y más adelante:

> [...] la avaluación referida comprenderá el valor económico de la mano de obra sustituida y las cargas sociales que fueran de cargo del empresario. Los organismos financiadores considerarán en los planes de financiación de las obras, las prestaciones en trabajo como aporte de la cooperativa.

Todas estas aburridas transcripciones sirven para probar sin ninguna duda lo que decíamos más arriba: la Ley, el Decreto, las reglamentaciones, atribuyen un valor económico a la Ayuda Mutua, valor que forma parte del presupuesto de las obras de la cooperativa. Entonces, ¿qué pasa si las horas no se hacen, o si se hacen por cumplir, pero sin importar mucho si sirven para algo o no? Pasa lo mismo que pasaría si parte del dinero que recibe la Cooperativa como préstamo, en vez de invertirlo en la obra, la jugara a la quiniela: las cuentas no cerrarían; las viviendas no podrían terminar de construirse.

Entonces, cuando una Cooperativa decide «perdonar» las deudas de horas, o cuando se cuentan como hechas horas que no se trabajan realmente (por ejemplo, las famosas horas de los días de lluvia) lo que está haciendo es jugarse a la quiniela parte de los recursos que dispone para construir las viviendas. Supongamos, por ejemplo, una cooperativa que tiene una deuda promedio de horas de doscientas por socio (no exageramos: *hay casos peores*). Si esas horas no se recuperan (o al menos se pagan), contando su valor más el de las leyes sociales que deberían abonarse al tener que sustituir las horas de ayuda mutua por horas de contratados, habría un desfinanciamiento de unas 40 UR por vivienda, o sea, sobre un préstamo de 1600 UR por unidad, que corresponde a la franja IV, por ejemplo, un 2,5% del total. Y eso, ¿a qué equivale? Bueno, puede equivaler al costo del terreno, o al de los cimientos, o al de los pisos, o al de las aberturas de aluminio, o... O sea: una vivienda que se quedó sin cimientos, o sin pisos, o sin... porque una familia no hizo las horas de ayuda mutua que le correspondían.

Pero hay otra forma de entreverar esta baraja: las horas se hacen *pero no rinden.* Las planillas están llenas de horas, todas las familias

están al día, pero esas horas se dedicaron a pasear carretillas por la obra o a esperar jugando un partidito (como en el aviso de la televisión) a que llegaran los ladrillos; o a acompañar al cooperativista que iba a hacer una gestión imprescindible pero que la podía hacer perfectamente sólo y sin hinchada que lo acompañara. El resultado es el mismo: si las horas se hacen, pero no corresponden al valor económico esperado, *la plata falta.* Porque el trabajo que quedó sin hacer lo tiene que hacer un contratado, o porque en vez de los dieciocho o veinticuatro meses que debería llevar la obra, se estira a treinta o treinta y seis. Y eso son costos fijos que se multiplican, y gente que se cansa y rinde cada vez menos.

¿Cómo hacer para que las horas de ayuda mutua rindan? En primer lugar, teniendo muy claro cada cooperativista qué es lo que está haciendo cuando hace ayuda mutua: ni más ni menos que la casa en la que va a vivir. Si eso estuviera claro, los cooperativistas rendirían más que los destajistas.

En segundo lugar, capacitando a los cooperativistas para que puedan desempeñar funciones más complejas y para que su tiempo en obra no se dilapide en acarrearle materiales «al que sabe». A nadie se le puede ocurrir que el objetivo sea que cada cooperativista aprenda a hacer una casa desde los cimientos hasta la impermeabilización del techo; pero dividiendo tareas, organizando, programando, se puede conseguir que cada uno aprenda a hacer cosas bien complejas, a condición de que no sean demasiadas.

En tercer lugar, pensando la obra, *desde el proyecto*, para que sea una obra de ayuda mutua. Lo cual significa que los aspectos técnicos (las tipologías, los materiales, y sobre todo el sistema constructivo) deben adaptarse al hecho de que esa obra va a ser construida por gente que en su mayoría no tiene conocimientos de construcción; que buena parte van a ser mujeres; otros, adultos mayores, etcétera.

Pero además —y esto vale para cualquier obra, pero quizás más para una de ayuda mutua— que las horas de trabajo rindan se consigue *planificando su desarrollo ajustadamente.* Para evitar los paseos de carretillas y los partiditos mientras llegan los ladrillos. Porque cuando eso pasa en una obra construida por una empresa privada, el empresario verá disminuir un poco su ganancia. Pero cuando pasa en una cooperativa de ayuda mutua, eso significa que habrán cosas que no podrán terminarse, o cooperativistas que deberán prolongar su sacrificio por más tiempo del necesario. Y en último término significa también una falta de respeto hacia el socio que fue a poner ladrillos y se encontró paseando carretillas cuando, si era cuestión de pasear, le hubiera resultado más grato pasear al nene o la perrita.

Ahora bien: la responsabilidad de que las obras de ayuda mutua se piensen como tales y se planifiquen ajustadamente es, sin duda, de los técnicos asesores. Pero la responsabilidad de que éstos cumplan con esa función es también de los cooperativistas, y esa responsabilidad

sólo podrá ser sentida si, a su vez, se siente cabalmente la importancia que la ayuda mutua tiene.

Por eso el rol de la Comisión de Trabajo en una cooperativa de ayuda mutua es fundamental, tan fundamental como el de la Comisión de Obra, o el de quienes se dedican a las compras. Ese rol no consiste solamente en contabilizar horas, como ya dijimos. También es imprescindible que se analice *qué se está haciendo con esas horas*. Y cuando alguna familia se atrasa, es fundamental encontrar las causas y buscar las soluciones, que muchas veces las hay. Y si no las hay porque directamente esa persona o esa familia no entendieron dónde están y para qué, lamentablemente sólo queda el camino de decirles que busquen la solución de otra manera. Porque soluciones de vivienda a través de cooperativas y por ayuda mutua, sin esfuerzo, *no hay*.

Esa labor de la Comisión de Trabajo debe ser sobre todo *preventiva*. Una familia que se atrasa doscientas horas en un año de obra, es muy difícil que las recupere en el otro año que queda. Ni hablar si la deuda es mayor. Porque si tuvo problemas para hacer 18, 20 o 21 horas semanales, ¿cómo va a hacer veinticinco o treinta? En cambio si el problema se detecta a tiempo, si se conversa en el momento oportuno, las soluciones pueden ser mucho menos traumáticas.

Hay cooperativas que recurren al mecanismo del pago de las horas no trabajadas para solucionar este problema. Es posible que hasta a alguien se le haya pasado por la cabeza que esa puede ser una forma de recaudar. En cualquier caso, eso debe ser una solución extrema. En primer lugar porque si el socio es verdaderamente un cooperativista de ayuda mutua, tampoco tendrá de dónde pagar ese trabajo que no hizo. En segundo lugar, por el valor social que tiene la ayuda mutua, que no se construye poniendo dinero sino estando en la obra todas las semanas, metiéndose en la zanja con los demás compañeros, integrando cuadrillas, ayudando en las hormigoneadas, o cumpliendo cualquiera de las mil y una tareas que requiere la obra.

Por eso mismo tampoco es solución pagarle horas a otro para que trabaje por uno: al contrario, ese puede ser un camino extremadamente peligroso si conduce al trabajo «en negro», porque es explotar la necesidad de otra persona, actitud desclasada que pensamos que de ningún modo puede aceptarse.

Hoy es prácticamente indiscutible que en la actual situación de empleo y nivel de ingresos existente en el país, las cooperativas de ayuda mutua son la única vía posible de acceso a una vivienda decorosa para los trabajadores.[33] Por eso defenderlas es no solamente defender el derecho de quienes han elegido este sistema, sino defender la única alternativa popular hoy por hoy viable. Y está claro: no hay cooperativas de ayuda mutua sin ayuda mutua.

---

33 Y lo sigue siendo doce años después de escrita esta nota. (Nota de 2013).

No hay Cooperativas de Ayuda Mutua sin ayuda mutua[34]

Miguel «Tito» Leyba

Ríos de tinta han corrido resaltando la importancia que para nuestras cooperativas tiene la ayuda mutua, su valor social, su valor económico, su componente ideológico, y cómo, junto con la autogestión, son las claves del éxito de nuestros emprendimientos. En este artículo nos vamos a referir pura y exclusivamente a la etapa de la obra.

Aparentemente nunca está acabado el planteo que nos permita trasmitir de generación en generación de cooperativas, las cuestiones básicas sobre este tema, para que se lleguen a entender plenamente por todos. ¿Por qué decimos esto? Pues porque hemos detectado en el contacto con la realidad, en nuestra relación con las cooperativas, dificultades diversas, no sólo en el cumplimiento sino, peor aún, deformaciones, a nuestro entender, del concepto más puro de la ayuda mutua.

Repasemos, para empezar, lo que establece la Ley Nacional de Vivienda de 1968:

> Las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo sus dos modalidades, de autoconstrucción y ayuda mutua [...] La ayuda mutua es el trabajo comunitario, aportado por los socios cooperadores para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa.[35]

Veamos asimismo qué dice la nueva Reglamentación de Cooperati vas (Resolución del MVOTMA 540/08) en «Del Aporte Propio», Art. 17:

> Las cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua deberán realizar un aporte, equivalente al 15% del costo global del proyecto cooperativo.

Y en «De los Préstamos», Art. 22:

> Dichos préstamos serán a cargo del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, y podrán alcanzar hasta el 85% del costo global del proyecto cooperativo [...].

Recordemos también el Estatuto Tipo de la Federación, que es el que adoptan, con pequeños cambios, la mayoría de nuestras cooperativas:

Son deberes principales de los asociados:

---

34 Publicado en *El Solidario* n.º 109, setiembre de 2011.

35 Art. 136, Ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968, que corresponde al Art. 120 del TOLVI, Texto Ordenado que incluye las modificaciones al texto original de la ley.

a. Cumplir fielmente las disposiciones estatutarias, las reglamentaciones internas, las resoluciones emanadas de los órganos sociales y prestar su esfuerzo solidario a los efectos de la concreción de los principios cooperativos.

[…]

e. Desempeñar con dedicación y celo las comisiones, cargos o tareas que se le asignen, *cumplir los trabajos en régimen de ayuda mutua en la forma y condiciones que se establezcan en el Reglamento Interno*, considerándose falta grave la omisión reiterada al desempeño de los cargos asignados.[36]

Y finalmente, el Reglamento de Obra Tipo que recomienda FUCVAM:

Sistema de Ayuda Mutua. La construcción de las viviendas de la cooperativa se hará por el sistema de Ayuda Mutua, entendiéndose por tal, la ejecución de las obras mediante el aporte en mano de obra de los propios interesados organizados; en ella se empleará mano de obra contratada únicamente en los casos en que sea estrictamente necesario.

Y en el apartado II) «Disposiciones sobre el aporte de mano de obra personal»:

[…]

2. Los socios deberán cumplir un tiempo mínimo de trabajo de 21 horas semanales, durante todo el transcurso de la construcción de las viviendas (…). Cada integrante del núcleo familiar mayor de edad y apto para el trabajo deberá concurrir a la obra al menos una vez por semana […].
3. No se admitirá el trabajo de personas que no integren el núcleo familiar para el cumplimiento del compromiso establecido, con las siguientes excepciones:
   -reposición de horas perdidas por enfermedad, accidente u otras causales de fuerza mayor […];
   -núcleos monoparentales con menores a cargo que no puedan trabajar en la obra. (En estos casos de excepción) se procurará que la persona no integrante del núcleo familiar que aporta horas tenga relación de parentesco con el titular del núcleo y en cualquier caso las horas aportadas de esta forma no podrán ser más que las que realicen los integrantes del núcleo familiar […].
   Por tratarse de la construcción de sus propias viviendas, los socios no cobrarán jornales, salarios ni indemnizaciones de ninguna clase por el trabajo que realicen, ya que éste constituye el esfuerzo común para la obtención de la vivienda; para ello los socios trabajan en su propio beneficio sin relación de dependencia.

Hechos estos repasos acerca de lo establecido sobre la ayuda mutua en la Ley de Vivienda, en el nuevo reglamento de préstamos a cooperativas, en el propio estatuto de éstas y hasta en el reglamento de obra

36 Art. 11 «Deberes de los Asociados». El destacado es nuestro.

recomendado por FUCVAM, parecería, si hubo una lectura y discusión previas a fondo, que no tendría que haber dudas sobre cuál es nuestro aporte en la construcción de nuestras casas.

Un primer elemento que parece obvio es que ya que no disponemos de capacidad de ahorro tenemos que disponer a cambio, de tiempo y ganas de trabajar, para integrar una cooperativa de ayuda mutua. Porque, reiteramos, *el quince por ciento del costo total de la vivienda va a salir de ese aporte en tiempo y trabajo (físico e intelectual).*

No se entendería o sería contradictorio, pretender integrar una cooperativa de ayuda mutua si no tenemos disponibilidad horaria para cumplir con el compromiso que a priori se sabía que debía asumirse como núcleo familiar, salvo con las excepciones que antes señalábamos.

Por otro lado, es importante destacar que además de la disponibilidad para el cumplimiento de las horas en el campo, no hay que olvidar que la autogestión también necesita de dedicación horaria: el trabajo de las diferentes comisiones, las asambleas, los trámites, las «sereneadas», la militancia en FUCVAM, etcétera, etcétera, no son tareas para que las haga el que tiene tiempo o que podamos pagar para que las realice otro. Son, por el contrario, parte fundamental también del involucramiento del núcleo familiar en el proyecto cooperativo, que además de significar un fuerte componente económico, implican desde el punto de vista ideológico llevar a la práctica uno de nuestros más preciados valores.

Este cúmulo de tareas hace más de cuarenta años que los cooperativistas las venimos desarrollando, o sea que experiencia hay, de todas las formas y colores y, lo que es muy importante, en diferentes coyunturas históricas, muchas de ellas desfavorables. Y eso fue porque hubo convencimiento, espíritu de sacrificio, pero principalmente, por haber priorizado como *el objetivo,* para esa etapa de nuestras vidas, *la obra,* entendiendo por tal no solamente la construcción sino el proyecto cooperativo todo.

Por la importancia que tiene la vivienda en mejorar nuestra calidad de vida, en ese momento decidimos que vale la pena postergar otras prioridades, porque además es muy improbable que nadie pueda planificar seriamente su vida si está demandado por una cantidad de prioridades diversas. ¿Cuál de las prioridades prioriza a la hora de priorizar? ¿Difícil, no?

Esto, que parece un trabalenguas, a veces termina conspirando contra lo que tendría que ser un normal desarrollo de los compromisos de ayuda mutua, ya que en muchos casos algunas de las prioridades que se argumentan para fundamentar la necesidad de buscar soluciones «mágicas» al incumplimiento terminan descomponiendo el sistema.

Es que muchas veces, si escarbamos en lo profundo de esas argumentaciones, descubriremos que el sistema social imperante nos impone, por la vía del consumismo, prioridades que tienen más que ver

con la sobrevivencia y afirmación de ese sistema, que con profundizar nosotros la práctica de herramientas (autogestión, solidaridad, democracia directa, propiedad colectiva, etcétera), que nos permitan mejorar nuestra condición de vida y crecer como personas.

Yendo al grano: si tengo posibilidades de cumplir con todo lo anteriormente dicho, estoy adentro, *el cooperativismo de ayuda mutua me sirve y yo le sirvo*; si tengo dificultades reales, estoy contemplado en alguna de las reglas preestablecidas para los casos excepcionales, *y también estoy adentro*.

Pero si mis otras prioridades no me permiten hacer ese esfuerzo y me importan más, y por ejemplo puedo pagar parte o todas mis horas de ayuda mutua, puedo estar adentro, pero de una cooperativa de ahorro previo, que es la que se adecúa a ese tipo de situaciones.

Y démonos cuenta que en esto estamos sembrando el futuro: si avalamos para la obra soluciones «mágicas» (que a veces son de magia negra, porque pasan por la explotación de otras personas) para cumplir con la ayuda mutua, no le pidamos después en la convivencia a estos y otros compañeros que no se suban al carro y paguen para no ir a las asambleas, para no asumir responsabilidades, para no hacer las horas de mantenimiento, etcétera. Las promesas que «ahora no, pero después sí», son patrimonio de cierta clase política, no de la clase obrera.

Al permitir en una cooperativa de ayuda mutua las figuras del «reemplazante», «el amigo», «el familiar», etcétera, para no realizar un esfuerzo que sí puede hacerse, al final terminamos avalando que un trabajador explote a otro trabajador, aduciendo que como no tiene trabajo le estoy dando una mano; o peor: mintiendo, alegando que me está ayudando solidariamente, y por debajo de la mesa le tiro unos «manguitos pa' que la vaya llevando».

Desde el punto de vista de clase, de nuestra conciencia como trabajadores, esto no tiene justificación posible. Porque lo que parece ser un buen gesto implicará un hermano de clase sin aportes, sin cobertura social, haciéndose explotar al bajo precio de la necesidad del laburo, pero lo que es peor: por nosotros mismos, o con nuestro aval.

Propiedad colectiva: el valor del «Nosotros»[37]

Aunque seguramente muchas personas y grupos tuvieron otras razones, creo que pesó para que varias de las primeras Cooperativas de Ayuda Mutua uruguayas fueran de usuarios, el hecho de que la reglamentación les daba prioridad, frente a otras modalidades, en la adjudicación de los préstamos (Art. 46 del decreto reglamentario 633/69).

Si en aquella época hubiera habido empresas encuestadoras, como hoy día, y se hubiera hecho un sondeo de opinión sobre la receptividad que la propiedad colectiva tendría en nuestra población, estoy seguro también de que la mayoría de los uruguayos habría dicho que muy poca.

Es que existía la impresión generalizada que la idiosincrasia de los uruguayos se asociaba mejor a la propiedad privada individual, al «es mío y hago con ello lo que quiera», que a un poco conocido y por eso dudoso derecho colectivo, que sonaba más apto para realidades tan especiales y lejanas como las granjas colectivas de los países del socialismo real o los kibbutz israelíes.

Sea como fuere, hubo una cooperativa de usuarios, y luego otra, y luego otra. Y cuando en 1983, aún en plena dictadura, el gobierno de turno descubrió que las cooperativas molestaban mucho (porque reivindicaban los valores de libertad y democracia, y sus derechos, y era muy difícil hacerlas callar) y se percató de que la fuerza de ellas estaba en la propiedad colectiva y su debilidad en la destrucción de ese lazo, miles de cooperativistas de todo el país salieron a la calle a juntar firmas, arriesgando su integridad y su libertad, para que el pasaje masivo a propiedad horizontal que el gobierno pretendía imponer no pudiera aplicarse.

El domingo de febrero de 1984, junto con las más de trescientas mil firmas reunidas en un solo día, quedó claro que un sector de la población uruguaya retomaba y hacía suyo un legado ancestral: el valor del «Nosotros».

¿Qué significa la propiedad colectiva, o dicho más técnicamente, el régimen de «Uso y Goce»? No vamos a abordar este tema desde el punto de vista jurídico: por falta de capacidad nuestra y porque hay quienes pueden hacerlo con absoluta propiedad; lo que nos interesa, más bien,

37 Nota publicada en *El Solidario* n.º 69, agosto de 2005.

es analizar las repercusiones que tiene sobre el hecho físico y el hecho social el que la propiedad sea colectiva.[38]

Para decirlo brevemente, este régimen, instituido por la Ley Nacional de Vivienda (Ley 13.728 de 1968), implica que ningún socio sea propietario individual, específicamente, de ninguna de las viviendas, sino que posea, como integrante de la sociedad, una cuotaparte de cada una de ellas, así como de todo lo que es de uso común. Lo mismo sucede con la deuda: la responsable de pagarla es la cooperativa, y a lo que cada socio se compromete es a aportarle a ésta su cuotaparte del pago, de forma que la cooperativa pueda afrontar esa obligación.

Esta colectivización, tanto de los derechos como de las obligaciones, tiene implicancias muy importantes:

- ningún socio puede hacer con su vivienda lo que quiera —en particular, no puede venderla ni utilizarla como garantía hipotecaria ni de ningún otro tipo— sino que la única que puede disponer al respecto, dentro de lo que establecen los estatutos, es la cooperativa;
- esto significa que la vivienda no será objeto de especulación, ni para beneficiar ni para perjudicar al cooperativista: el socio que se retira de la cooperativa recibe el valor de sus partes sociales actualizadas —que incluyen lo que pagó y lo que trabajó— y no tiene incidencia en ello que el valor de mercado de la unidad se haya modificado, incrementándose o depreciándose;
- si bien el socio no puede utilizar la vivienda como garantía para obtener un préstamo, lo que algunos ven como una desventaja, esto tiene como contrapartida la enorme ventaja de quedar salvaguardado de la posibilidad de que el no pago de ese préstamo lo deje sin techo o embargado: lo que el cooperativista posee, su parte social, con el consecuente derecho de uso y goce, materializa así de manera indudable su derecho a la vivienda, priorizándolo frente a otros menos esenciales, como el de la propiedad con su correspondiente libre disponibilidad. Es que la condición de usuario, como lo dice el nombre, privilegia el valor de la vivienda como bien de uso frente a su dimensión mercantil como bien de cambio;
- es por ello que la vivienda debe ser destinada necesariamente por el socio a residencia de él y su familia, lo que implica que no pueda arrendarla ni cederla (Art. 151 de la Ley);
- es por ello, también, que la Ley de Vivienda dispone expresamente la exoneración del impuesto a las herencias a la vivienda cooperativa (Art. 156) y que el otorgamiento de la misma no está alcanzado por el impuesto a las traslaciones inmobiliarias (Ley 16.107) ni por impuesto alguno que grave la propiedad inmueble (Ley 13.728, Art. 159);

38 Aunque en rigor jurídico el régimen de uso y goce no sea una forma de propiedad colectiva, vamos a seguir llamándolo así porque es la forma como lo designa la gente que ha optado por él.

- a su vez, ningún socio está solo para afrontar el pago de su deuda: cuando las fuerzas no le alcancen, junto a él estará el colectivo, para auxiliarlo con el Fondo de Socorro o para acompañarlo en la gestión de subsidios u otras soluciones cuando dicho Fondo sea sobrepasado y el problema se transforme de transitorio en permanente. Pero también estará el colectivo para exigirle que contribuya al esfuerzo común cuando no se trate de *no puedo* sino de *no quiero* y ésa será la mejor garantía de pago para el organismo financiador;
- asimismo es tarea y responsabilidad de la cooperativa, el mantenimiento de las viviendas (Art. 157 de la Ley) y su reparación, cuando resulte necesario (Art. 159); este aspecto, tan importante para que la solución siga siéndolo a lo largo del tiempo, tampoco queda librado a las posibilidades individuales: las viviendas son de todos, y por tanto es interés de todos cuidarlas y si es posible valorizarlas, porque se está cuidando y valorizando el patrimonio colectivo;
- el uso, cuidado y evolución de los espacios comunes adquiere también una nueva dimensión a la luz de la propiedad colectiva: de la «tierra de nadie» que constituyen en los consorcios de propiedad horizontal, que a nadie interesa porque todos la sienten ajena, pasa a ser una verdadera prolongación de las viviendas, que no sólo amplía los espacios de uso privado, mejorando la calidad de vida, sino que se transforma en el verdadero centro de la vida social del barrio. Por eso es tan importante la consideración desde el proyecto de estos espacios como parte fundamental del conjunto habitacional y por eso es tan importante que vuelvan a contar con financiamiento público y que su construcción y equipamiento no queden librados a que a la cooperativa le sobren recursos;
- el derecho de uso y goce no solamente protege a la familia cooperativista contra terceros: también le da garantías en su relación con la propia cooperativa: las condiciones de utilización de las viviendas, en efecto, quedan claramente establecidas por el reglamento interno que regula las relaciones de los asociados entre sí y con la cooperativa, en el uso y goce de cada una de las unidades y de los espacios y servicios comunes; por otra parte, la cooperativa, para poder hacer cesar el derecho de uso y goce por incumplimiento del socio, debe recurrir a la vía judicial (Arts. 154 y 155 de la Ley);
- asimismo el derecho de uso y goce reafirma, sin necesidad de imposiciones ni restricciones, el carácter familiar de la satisfacción de la necesidad de vivienda, al establecer que, en caso de disolución del matrimonio, tendrá preferencia para continuar en ejercicio del mismo el cónyuge que conserve la guarda de los hijos del matrimonio, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren (Art. 156).

La propiedad colectiva, siendo también privada, tiene todas las ventajas de la propiedad individual: su carácter ilimitado en el tiempo, la posibilidad de trasmitirla por herencia, la seguridad frente a terceros.

Pero tiene también un atributo insuperable, del que aquella carece: precisamente que se ejerce en forma colectiva, lo que le da mucha más fortaleza, una fortaleza que va más allá de las seguridades legales porque nace, no de la letra escrita, sino de la solidaridad.

En más de treinta y cinco años de Ley de Vivienda, con decenas de miles de créditos otorgados a través de diferentes sistemas, es mucha la gente que ha tenido que dejar su vivienda por no poder pagarla, por no conocer sus derechos, por ser objeto de injusticias, por dejarse envolver en alguna aventura con final infeliz. Integrante de cooperativas de usuarios: nadie, nadie que haya actuado de buena fe.

Esta modalidad de tenencia, por otra parte, aunque recoge antecedentes de otras legislaciones, es absolutamente inédita en el ordenamiento jurídico uruguayo, habiendo sido introducida por la propia Ley de Vivienda (Art. 144) y constituyendo un verdadero modelo alternativo al viejo paradigma de la propiedad privada individual. Las cooperativas de usuarios, que no en balde el jurista chileno Carlos Bur llama «genuinas», no hacen sino prolongar en el momento del disfrute de los bienes tan trabajosamente obtenidos los principios de solidaridad y esfuerzo común que permitieron conseguirlos.

La propiedad colectiva funciona así como la verdadera garantía de la permanencia de la organización cooperativa y de la vigencia de sus principios. Mientras la propiedad individual actúa como un dique separador, poniendo límites infranqueables entre lo *tuyo* y lo *mío*, la propiedad colectiva, con su sentido de lo *nuestro*, actúa como un vigoroso lazo de unión permanente. Es por eso que, sin dudas, la propiedad colectiva es una clave indisociable del éxito del modelo cooperativo de vivienda por ayuda mutua.

Cooperativas e Institutos Asesores: una relación controvertida[39]

¿Los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) ayudan o entorpecen a las Cooperativas? Planteada así, esta pregunta parecerá una herejía a aquellos cooperativistas que han tenido una relación constructiva con su IAT, mientras que otros, que han vivido la experiencia contraria, se afiliarán socarronamente a la tesis del estorbo. Pues ni blanco ni negro, sino una amplísima gama de matices que dependen, sobre todo, de cuán claramente definen y asumen sus roles respectivos y su relación recíproca, Cooperativa e IAT. Esta nota pretende —remontándose a los orígenes del cooperativismo de vivienda y los motivos que llevaron a crear los IAT, para terminar describiendo situaciones bien actuales—, mostrar cómo la imprescindible conjunción de esfuerzos entre cooperativas y técnicos asesores puede devenir en fracaso si no se dan esas condiciones.

El nacimiento de los IAT

Una de las innovaciones más importantes que introdujo la Ley de Vivienda de 1968 fue, sin duda, la institucionalización del cooperativismo como sistema de producción de vivienda. Lo que hasta entonces existía solamente como experiencias piloto (los programas pioneros de Isla Mala, Salto y Fray Bentos) pasó a tener un marco jurídico y una línea de financiamiento que crearon las bases de un formidable desarrollo.

En pocos meses, prácticamente desde la nada y contando solamente con la experiencia que habían generado aquellos programas piloto, más los antecedentes que se tenía de otros países donde existían iniciativas de algún modo similares, debió armarse todo un complejo andamiaje, sin el cual no era posible que el nuevo sistema se pusiera en marcha. Debió traducirse entonces en decretos, reglamentaciones e instructivos lo que sólo existía en unas pocas cabezas: el principal impulsor de la Ley, desde luego, el diputado y arquitecto Juan Pablo Terra, sus más cercanos colaboradores, entre los cuales el doctor Oscar Bruschera, y luego el primer Director Nacional de Vivienda, el arquitecto Ildefonso Arostegui, y el Subdirector de ese período, el doctor Luis Carlos Silveira.

39 Nota publicada en *El Solidario*, n.° 32, marzo de 2001.

Es que el sistema cooperativo era absolutamente nuevo, cosa que no sucedía con otros que también se incluían en la ley: mientras del Sistema Público y la Promoción Privada existían antecedentes numerosos que sólo había que adaptar; mientras los Fondos Sociales ya tenían una Ley y un decreto reglamentario muy explícito, el cooperativismo, en cambio, estaba realmente en pañales. No es casualidad, por lo tanto, que de los decretos que reglamentaron la Ley de Vivienda el más exhaustivo y extenso haya sido el 633/69, correspondiente al Capítulo X de la Ley, que tiene que ver con el sistema cooperativo.

La base jurídica

Una de las principales dificultades que debía resolverse era cómo lograr que grupos de familias que normalmente no tenían experiencia en construcción ni en la administración de una empresa se transformaran, en un lapso muy corto, en verdaderas empresas constructoras de sus propias viviendas. Para resolver esta dificultad fue que se crearon los Institutos de Asistencia Técnica (IAT). La Ley los define como «aquellos destinados a proporcionar al costo servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro, pudiendo incluir también los servicios técnicos de proyecto y dirección de obras». Y agrega poca cosa más: las condiciones para otorgarles personería jurídica, los honorarios máximos que pueden percibir, la exigencia de que no pueden generar excedentes (o sea que los IAT *también son entidades sin fines de lucro*), y las causales de pérdida de su personería: cobrar más que lo autorizado, insolvencia técnica o realizar actividades contrarias a la finalidad de la cooperativa o a los intereses de la misma.

El Decreto 633/69 es más explícito: comienza reafirmando la definición de las tareas del Instituto indicadas por la Ley, estableciendo el carácter *interdisciplinario* del asesoramiento y desarrolla luego los cometidos de su función, entre los cuales destacan: la organización del grupo humano, la formación en los principios del cooperativismo, la asistencia técnica en todas las etapas del trámite y la construcción, la orientación en la adjudicación de las viviendas, la asistencia en las actividades de administración (planificación, organización, dirección y control), y la asistencia para la conservación del patrimonio, en particular de las viviendas y locales comunes. Más adelante establece la forma y momento en que podrán cobrarse los honorarios correspondientes, (que no incluyen los gastos que generen las tareas a desarrollar) y prescribe que cuando ocurra alguno de los casos de retiro de personería previstos por la ley «los integrantes del equipo técnico del instituto sancionado quedarán inhabilitados para integrar otros institutos de asistencia técnica».

Sobre estas bases y muy poco más ha funcionado el asesoramiento técnico a las cooperativas de vivienda en estos últimos treinta años.

Durante la dictadura se pretendió eliminar a los institutos así como se pretendió eliminar a las cooperativas, pero con la vuelta de la democracia fue reconocida la necesidad de un sistema de asesoramiento técnico al cooperativismo, reimplantándose la vigencia de la sección correspondiente de la ley. Recién en 1994, con el Decreto 327/94 y el año pasado en el Presupuesto, se incorporaron normas que ajustan o complementan las disposiciones de 1969.

En particular, el Decreto 327/94 establece dos categorías de servicios: a) los que deben prestarse obligatoriamente, que se detallan exhaustivamente, etapa por etapa y cuyo suministro queda cubierto por el honorario del 7% más IVA del costo total de las obras a realizarse, excluyendo de éste el costo del terreno, gastos de trámites, tasas de conexión y los propios honorarios y, b) los servicios llamados *optativos*, que el IAT puede brindar mediante un contrato adicional y que incluyen: la asistencia jurídica directa en trámites judiciales y extrajudiciales, la asistencia notarial para escrituras u otros trámites distintos del préstamo, la elaboración de «proyectos especiales» (sanitaria, eléctrica, estructura, «cateos»), los trabajos de agrimensura, metrajes y tramitaciones especiales.[40]

Para los servicios «optativos» el Decreto se remite a los aranceles de abogados y escribanos para la fijación de los honorarios correspondientes, mientras que los restantes asesoramientos tienen, en su conjunto, un tope de honorarios del 2% del valor de las obras. El Decreto establece asimismo que los IAT podrán cobrar cuotas como adelanto de honorarios, que se descontarán de los pagos que correspondieran, lo que claramente apunta a permitir que se financien, aunque sea parcialmente, durante el largo camino que puede ir hasta la escritura del préstamo, momento en que el IAT recibe el primer pago, correspondiente a la etapa de proyecto y solicitud de préstamo (60% del total de los honorarios; el 40% restante se paga durante la ejecución de la obra, proporcionalmente al avance de ésta).

La ley de presupuesto del año 2000, por otra parte, introdujo una serie de disposiciones que tienden a fortalecer el control del MVOTMA sobre quienes actúan en el asesoramiento a grupos sin fines de lucro que construyen con recursos del Fondo Nacional de Vivienda. Estas disposiciones, solicitadas durante mucho tiempo por FUCVAM, apuntan no a los profesionales que honradamente desarrollan sus tareas sino a personajes inescrupulosos como el tristemente célebre Julián Pereyra, que aprovechando sus contactos con el sistema político obtuvo numerosos préstamos del Estado para construir viviendas a través

40 No corresponde aquí entrar en el análisis de este tema, pero la separación entre servicios obligatorios y optativos (no por ello menos imprescindibles) es de dudosa compatibilidad con el texto de la ley, que no establece esta distinción ni da margen alguno para ello. De este modo el Decreto 327/94 permite incrementar el costo del asesoramiento técnico sin que exista una base legal para respaldarlo. (Nota de 2013).

de seudo-cooperativas, lo que le ha permitido hacerse millonario con el dinero de los cientos de familias a las que ha engañado.

Este control se reafirmó con el Decreto 73/07, que establece un régimen más estricto para ello, y con el seguimiento cuidadoso de la labor de estos «seudo-institutos» que se realizó desde 2005.

Treinta años después

A treinta años de puesto en marcha el sistema y con muchos miles de viviendas construidas por cooperativas de ayuda mutua, creemos que puede afirmarse que la existencia de los institutos de asistencia técnica ha sido decisiva para que ello fuera posible. Pero también es cierto que ha habido fuertes conflictos entre cooperativas y técnicos asesores, algunos de los cuales han llegado incluso a la vía judicial. En nuestra opinión, que esos conflictos —que son naturales en una relación que en cierto modo implica una sociedad para arribar a un objetivo común: la construcción de las viviendas— puedan superarse, depende en fundamental medida de un correcto posicionamiento de ambos actores, cooperativa e IAT, respecto de sus respectivas obligaciones y derechos.

La Ley de Vivienda define la ayuda mutua como «el trabajo comunitario aportado por los socios cooperadores para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa» (Art. 136 del Texto Ordenado); el rol de los Institutos a su vez queda claramente establecido en el Art. 82 del Decreto 633/69: «proporcionar (al costo) a las cooperativas [...] servicios técnicos [...]». O sea: *la Cooperativa administra y gestiona, el IAT asesora técnicamente.* Así de sencillo. Mientras esa divisoria de aguas se respete, la sociedad Cooperativa-Instituto funcionará razonablemente bien; cuando alguno de los actores extralimite su rol —o no lo asuma cabalmente— habrá problemas.

Hay ejemplos muy claros y recientes de estas situaciones: de relaciones que funcionan bien y de relaciones que funcionan mal. Como siempre se aprende mucho de los errores, concentrémonos en éstos: la Cooperativa «A», por ejemplo, tiene tal grado de pretendida autogestión, que su instituto asesor, «X», no conoce las decisiones que aquélla toma, no sabe cuál es el estado financiero del programa, llega siempre tarde —y eso significa que llega siempre mal— para opinar. En esa dinámica, la Cooperativa comienza comprando o aceptando la adjudicación de un terreno sin el aval técnico del IAT y termina adjudicando subcontratos claves sin consultarlo o tomando decisiones sobre el personal contratado sin conocimiento del Instituto. En esas condiciones más valiera que «A» se ahorrara el 7% que le paga a «X» para hacer una tarea que la propia Cooperativa *no le permite hacer*. Y que «X» asumiera que así no puede cumplir el compromiso referido a la administración de los recursos y el éxito del programa, que hiciera al firmar la escritura de préstamo junto con la Cooperativa.

En el otro extremo, la Cooperativa «B» tiene tal grado de respeto por la opinión de sus asesores, el Instituto «Y», que olvida que la gestión es *su responsabilidad*, y simplemente avala sin analizarlas las propuestas que «Y» le hace, o directamente le delega decisiones, como la contratación del capataz, funcionario de confianza de la empresa y por consiguiente, *de la Cooperativa*. O el arquitecto director resuelve directamente con el Capataz temas que debieran ser discutidos por la Comisión de Obra y cuando la Cooperativa se percata, ya se trata de hechos consumados que no tienen marcha atrás.

En los treinta años de experiencia cooperativa en el país, hay ejemplos de éstos y de los otros. Podríamos ponerle nombre a «A» y a «B», a «X» y a «Y» (y quizá los lectores ya lo están haciendo mentalmente), pero también podríamos citar —por suerte— numerosos casos de trabajo coordinado y conjunto entre cooperativas e institutos: no por casualidad, son los casos en que los programas han resultado más exitosos. Para que así sea, la cooperativa debe estar convencida de que el saber del Instituto es un aporte invalorable que le ayuda a tomar decisiones, y el Instituto a su turno debe estar convencido de que la autogestión es la clave del éxito de las cooperativas, y que para que haya autogestión su saber debe ser trasmitido y reelaborado, *y no impuesto*.

Y es en esas condiciones cuando los esfuerzos de unos y otros, cooperativistas y técnicos, se unen para sumar y con ello se potencian. Lo que no quiere decir que desaparezcan los conflictos, que como ya dijimos son propios de la naturaleza humana y de las relaciones entre grupos, pero que cuando se dan en un marco de objetivos comunes, no solamente encuentran solución, sino que *son los que sirven para avanzar*. Porque la ausencia de conflictos, en definitiva, no es otra cosa que un reflejo del sojuzgamiento de uno de los actores frente al otro.

En los ya varios cientos de cooperativas que se llevan construidas, miles de cooperativistas y cientos de técnicos han tenido oportunidad de realizar un fecundo trabajo, con diferentes estilos, metodologías, experiencias, hasta ideologías. Seguramente hay ya una base suficiente para realizar una gran síntesis de esa experiencia, que recoja los aciertos y los errores del pasado para construir un mejor futuro. FUCVAM hace tiempo que persigue ese objetivo. No dudamos de que en esa síntesis, las reflexiones sobre este tema deberán tener un lugar importante.

La asistencia social, pariente pobre del asesoramiento técnico[41]

¿Para qué sirve el trabajo social en una cooperativa de vivienda por ayuda mutua? Muchos cooperativistas y más de un técnico del «área constructiva» lo consideran un mal necesario, que debe cubrirse porque así lo disponen la Ley de Vivienda y el decreto que reglamenta la actuación de los institutos de asistencia técnica.
Pensar de esa forma equivale a sostener que en un programa cooperativo no importa lo que pase con la cooperativa. *Porque mientras el arquitecto es quien puede detectar los problemas de obra, el abogado el que puede advertir la falla en un contrato o el contador en un balance, el trabajador social es quien puede diagnosticar la existencia de un problema en la cooperativa: de organización, de relaciones, de roles, de comunicación, y proponer acciones para superar los conflictos derivados.*
Y hago énfasis en las patologías, en los problemas, y no en la construcción correcta del colectivo social, porque creo que ésta es tarea y responsabilidad de todos los técnicos del equipo multidisciplinario, mientras la observación y estudio de las dificultades, por especialidad y por conocimiento, es responsabilidad, en mi visión, de los trabajadores del área social: asistentes sociales, sociólogos, psicólogos, para nombrar sólo a los que trabajan en esto con más frecuencia.
Como se trata de un tema de la mayor importancia y como muchos problemas y fracasos de programas cooperativos se originan en un trabajo social insuficiente, mal hecho o desjerarquizado, creímos importante dedicarle la atención en este número de El Solidario.

El Decreto 327/94, que reglamenta la relación de los institutos de asistencia técnica con las cooperativas y que a esta altura es una especie de «biblia» del asesoramiento técnico establece (Art. 3º) que los IAT deberán contar entre sus integrantes como mínimo un abogado o escribano, un «asistente social o licenciado en Ciencias Sociales o técnico con currículum vitae que acredite idoneidad en cooperativismo», un contador o economista o licenciado en administración y un arquitecto o ingeniero.

Más allá de este curioso cambalache en que es lo mismo un economista que un licenciado en administración o un arquitecto que un

41 Publicado en *El Solidario* n.° 52, abril de 2003 y editado para esta publicación para recoger algunos cambios sucedidos desde entonces.

ingeniero (¿qué pensarán de esto los arquitectos?) y en que se puede reemplazar un asistente social por un técnico que acredite idoneidad en cooperativismo (¿qué es un «técnico»?, ¿qué tipo de idoneidad?), interesa destacar que la función social aparece aquí como uno de los pilares indispensables del asesoramiento.[42]

El histórico Decreto 633/69, primera reglamentación de la Ley Nacional de Vivienda, lo decía aún con más claridad (Art. 82):

> Son Institutos de Asistencia Técnica aquellos destinados a proporcionar al costo a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro, servicios técnicos en los siguientes campos: jurídico, *de educación cooperativa*, financiero, económico, *social*, de proyecto y dirección de obras. Estos institutos deberán contar obligatoriamente con un equipo interdisciplinario que permita atender todos los servicios mencionados en esta disposición. (Los subrayados son nuestros).

Y en el artículo siguiente, el 83, se establecía entre los cometidos principales de los IAT:

> organizar grupos humanos, dándoles orientación y asistencia en todos los aspectos conducentes a la formación de una cooperativa de vivienda; [...] impartir la enseñanza del cooperativismo de vivienda en todos sus aspectos, asistir en materia técnica jurídica, contable, social, y demás aspectos para el desarrollo comunitario [...].

¿Cuáles son las tareas que comprende el trabajo social? Volvamos al Decreto 327/94, que incluye entre los servicios a prestar por los IAT, durante la etapa de conformación del grupo el

> [...] asesoramiento en materia de asistencia social en los siguientes aspectos: fines y funciones de la cooperativa de vivienda; cometidos y métodos de los órganos de la cooperativa [...]

y durante la etapa de formulación del proyecto y solicitud de préstamo, el

> [...] asesoramiento para la formulación y aprobación del reglamento de trabajo por ayuda mutua y de los reglamentos complementarios, así como el asesoramiento para la integración y funcionamiento de los órganos de ayuda mutua y para la formulación de los sistemas de control de la misma.

En la etapa de obra el Decreto no hace mención específica de asesoramientos en el área social pero se sobreentiende que en ella continúa el apoyo al funcionamiento de los órganos de dirección de la cooperativa (Asamblea, Consejo Directivo, Comisión Fiscal y otras comisiones), que en esa etapa enfrentan probablemente algunas de las tareas más complejas que puedan darse en una cooperativa.

---

42 El Decreto 73/07 mejoró algo este requisito, estableciendo como integración mínima un Abogado o Escribano; un Asistente Social o Licenciado en Ciencias Sociales; un Contador, Economista o Licenciado en Administración, y un Arquitecto o Ingeniero.

Finalmente, el contrato tipo que la Federación recomienda que las cooperativas establezcan con los Institutos, elaborado en 1991 por el entonces Equipo Técnico Asesor de FUCVAM y actualizado en 2005, dice (repitiendo, claro está, muchas cosas del Decreto 633/69, pero profundizando y aclarando otras) que

> en materia de asistencia social el Instituto proporcionará el asesoramiento referido a:
> •fines y funciones de la Cooperativa;
> •relevamiento socioeconómico de los socios, incluyendo análisis de ingresos y capacidad de amortización [...];
> •discusión exhaustiva de los Estatutos y formulación de Reglamentos de Trabajo y otras herramientas de ordenamiento complementarias;
> •apoyo para la composición de los órganos de la Cooperativa; la comprensión de los cometidos y roles de dichos órganos y sus integrantes; la capacitación de éstos para desempeñar dichos roles, y para la autogestión coordinada de los distintos órganos. Se incluye la integración y funcionamiento de sistemas de controles. El Instituto asesorará asimismo en el funcionamiento de dichos órganos, lo que comprenderá la presencia por lo menos quincenal en las comisiones, la concurrencia a las asambleas de todos los técnicos involucrados con los problemas a discutir en cada instancia y la participación en las reuniones de los órganos toda vez que sea necesaria;
> •transmisión al conjunto de los socios de la cooperativa del concepto de Autogestión Cooperativa por Ayuda Mutua a través de instancias de información-formación;
> •se propiciará el establecimiento de una metodología de autogestión que colabore, más allá de los aspectos organizativos, en el desarrollo de comportamientos solidarios en el proceso de la Cooperativa, que puedan trascender la etapa del contrato. La Cooperativa acordará en conjunto con el Asistente Social a través de planes de trabajo, las etapas, las técnicas y los procedimientos a llevar adelante con la Cooperativa;
> •oportunamente, el profesional aportará al grupo material escrito y se realizarán jornadas, charlas, etcétera, de capacitación, de forma que, ante los problemas que se presenten en el grupo, se pueda llegar a un acuerdo acerca de los esfuerzos a realizar para su superación;
> •en la etapa de proyecto se trabajará con las comisiones y la Asamblea en la definición de aspiraciones y necesidades sociales del grupo, así como en el estudio y relevamiento de los servicios con que cuenta el barrio, a efectos de delinear y llevar adelante los planes de desarrollo social en la interna de la cooperativa y a nivel de desarrollo barrial.

Y concluye nada menos que con esto:

> El asesoramiento social se considera fundamental para la buena marcha de la cooperativa y del programa, y el Instituto le dará es-

pecial prioridad, empleando para realizarlo todos los recursos necesarios, tanto en dedicación como en calidad y tomará en cuenta las características de desarrollo social y personal de los cooperativistas, contenidas en la Declaración de Principios de FUCVAM.

A esta altura de la lectura creo que todos nos estaremos preguntando: ¿cuántas de estas cosas se hacen hoy en día, y cuántas se dejan de lado?; ¿cuántos problemas se originan precisamente porque el asesoramiento en materia social no cubre todas estas tareas que debería cubrir?; ¿en cuántos de los temas mencionados, no solamente los cooperativistas, sino también los técnicos que no pertenecen al área social, no necesitarían aprender y capacitarse?; trabajar con la cooperativa —*trabajar con la cooperativa*, no repetir un discurso estereotipado— temas como los fines de la cooperativa, los documentos que regulan el contrato social entre los cooperativistas (Estatuto, reglamentos), o los cometidos, interacciones y conflictos entre los distintos órganos, y qué es y qué no es autogestión y cómo se procesa, ¿se pueden llevar a cabo en una visita de médico, una vez por mes, o requieren un trabajo continuo y constante del profesional junto al grupo, en sus diversas instancias orgánicas?; ¿se puede hacer información-formación, *pasando* por la cooperativa una vez cada tanto, o eso requiere que el profesional sea, si no un protagonista, por lo menos un espectador privilegiado y atento de la vida de la cooperativa?

Yo creo que si se examinan desapasionadamente estas cuestiones, si se analizan a la luz de la experiencia de más de treinta y cinco años de cooperativismo de ayuda mutua, experiencia iniciada con aquellas míticas cooperativas pioneras, la respuesta no puede ser otra que avalar la importancia del trabajo social como un elemento determinante del éxito, no sólo de la construcción de las viviendas —que al fin y al cabo es el objetivo por el que se reúnen los cooperativistas— sino de todo lo otro que va más allá de esa construcción y que tiene que ver con la experiencia de vida y la realización como grupo que este sistema abre para quienes lo adoptan.

Sin embargo, la realidad es hoy que el trabajo social, como decimos en el título, es el pariente pobre del asesoramiento técnico, un *agregado* y no una fase esencial, y esa realidad es aceptada y asumida por los asesorados y por los asesores: incluso por los asesores cuyo trabajo específico es el social. ¿Por qué esta subestimación fuera de toda lógica? ¿Tendrá que ver con el hecho de que se trata de un trabajo menos «lustroso», menos visible, que el del arquitecto? Porque las revistas de arquitectura están llenas de viviendas bonitas, muchas de ellas cooperativas, pero no es tan fácil fotografiar un «grupo bonito»: un grupo que funcione bien, que asuma íntegramente su rol social (para adentro de la cooperativa y para afuera de la cooperativa), que tenga la madurez necesaria para visualizar sus problemas y resolverlos, para visualizar los problemas de esta sociedad y unirse con quienes quieren resolver-

los, para construir viviendas, organizar policlínicas, ayudar a quienes no pueden pagar la cuota o directamente no tienen para comer, o para participar en las instancias de la vida ciudadana tratando de darle contenido a la palabra *democracia*.

¿O será que es más fácil admirar una vivienda confortable, bien construida, agradable, que apreciar la organización, los valores, las relaciones humanas? ¿Será otra consecuencia de estos tiempos posmodernos, en que lo que importa es lo material, y entonces más vale un balance con números en negro que un grupo de gente dueña de su destino? ¿O será —y no lo escribo en broma— que la inmensa mayoría de quienes hacen trabajo social *son mujeres*?

Cristina Fynn —que además de tener muchos años de trabajo en este asunto, es también, asistente social— trata el tema, con palabras quizás más diplomáticas que las mías, en las conclusiones del capítulo sobre el asesoramiento técnico del libro *Una historia con quince mil protagonistas* acerca de nuestras cooperativas. Dice Cristina:

> La interdisciplinariedad, indiscutiblemente enriquecedora y que también cumple una función pedagógica cuando el grupo percibe a los técnicos como un equipo, no siempre en la práctica funciona con la fluidez deseada. Fundamentalmente porque los IAT están formados por distintas profesiones, diferenciadas por su enfoque específico y por las jerarquías que sus propios perfiles crean entre los mismos profesionales. [...] Quienes tienen un relacionamiento más permanente en el proceso con las cooperativas son los trabajadores sociales, y a partir de la etapa de obra los arquitectos, en tanto los demás técnicos tienen contactos más puntuales. El trabajo social con el grupo y el de la Dirección de Obra, son dos variables interrelacionadas (aun con su fuerte especificidad profesional), que no pueden disociar sus objetivos. Si ello sucede se genera una tensión hacia los grupos, que se convierte en un importante obstáculo para el desarrollo del proceso de la Cooperativa. Los trabajadores sociales cumplen en los equipos un rol articulador desde su especificidad. Sin embargo, su tarea profesional con los grupos tiene cierta «invisibilidad» y por ello no siempre es captada y valorada desde la perspectiva de los demás técnicos, debido a ciertas deformaciones profesionales y a [...] que no siempre es posible realizar un balance social, con indicadores objetivos, aunque hay que destacar que en los últimos años se ha avanzado en torno a estos temas.

Concluyamos: aun cuando sólo pensáramos en la construcción de las viviendas, el desarrollo social de una cooperativa es un aspecto fundamental del proceso. Porque la diferencia entre construir viviendas a través de una cooperativa de ayuda mutua o hacerlo por cualquier otro medio es que en el primer caso, el sujeto, el protagonista, es un colectivo, y por eso el éxito o el fracaso de la construcción de las viviendas está necesariamente ligado al éxito o al fracaso *de la construcción del colectivo*. Y si pensamos en todo lo demás que implica una cooperativa

de vivienda por ayuda mutua —*todo lo demás*, aparte de la vivienda— ni qué hablar.

Por eso la conformación y el fortalecimiento de la cooperativa como grupo, como sujeto colectivo, lo que hemos llamado *la construcción de la cooperativa*, es tanto o más importante que la de las viviendas: porque en este sistema puede haber cooperativas sin viviendas *pero no puede haber viviendas sin cooperativa*.

Y esa construcción del colectivo es una tarea social, que deben asumir los cooperativistas, pero en la cual *el apoyo que se necesita es social*. Y renegaría de treinta años de trabajo en este asunto si dijera que trabajo social hacen sólo los asistentes sociales, los sociólogos, u otros profesionales de las ciencias sociales. Pero renegaría del respeto que tengo por el saber y la profundización disciplinarias, si no dijera que ellos son los que más saben de este asunto.



LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS SEGUNDA PARTE

La cooperativa como empresa...
... y los cooperativistas como empresarios[43]

Según el diccionario, empresa es una «entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de producción, y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios». Hay empresas públicas y privadas, capitalistas y socialistas, unipersonales y sociedades anónimas. Empresas son las multinacionales del petróleo y el almacenero de la esquina, McDonald's y el ambulante que vende garrapiñada en Dieciocho de Julio. Y las cooperativas, en particular, las de vivienda.

Pero el diccionario también dice que empresa es una «acción dificultosa que valerosamente se comienza» y el «intento de hacer una cosa»: ganarle a Brasil en Maracaná, llegar a fin de mes con el sueldo o declarársele a la más linda (o al más lindo) del barrio. O construir viviendas por ayuda mutua, juntándose con otros que tampoco saben pero tienen las mismas ganas que uno, lo que también es una acción dificultosa que requiere valor.

Esta idea —que la cooperativa es una empresa y sus socios son empresarios— quizá no esté muy clara en el imaginario de los cooperativistas: el empresario (siempre según el diccionario: «persona que por concesión o por contrata ejecuta una obra o un servicio público/ Patrono, persona que contrata obreros o empleados») se asocia a un señor, generalmente panzón, que nos niega el aumento que necesitamos y merecemos, o decide que vamos a seguro de paro porque la exportación a la Argentina no salió. Nosotros, nosotros, qué vamos a ser empresarios!

Y no darse cuenta de que la cooperativa *sí* es una empresa y que los cooperativistas, en cuanto *dueños* de la empresa, *sí* son empresarios, lleva a que muchas veces no se asuman debidamente los roles que se deben asumir, y que entonces la empresa «Cooperativa» no funcione adecuadamente. Vamos a tratar en esta nota de aclarar estos conceptos.

¿Qué semejanzas y qué diferencias, como en los juegos infantiles, tienen, por ejemplo, la empresa «Álvaro Pintos Weiss Construcciones» Sociedad Anónima y la cooperativa «CO.VI. Nuestra Casa»? Semejanzas: que en los dos casos se aúnan factores de producción (capital y trabajo) para, empleándolos eficientemente, obtener un producto: *viviendas*.

---

43 Publicado en *El Solidario*, n.° 35, julio de 2001 (primera parte), y n.° 36, agosto de 2001 (segunda y última parte).

El capital en el primer caso lo pone directamente Álvaro Pintos Weiss, o se lo presta un banco porque A. P. W. tiene mucho más capital y entonces el banco confía que se lo devolverá. El trabajo lo ponen los técnicos, administrativos y obreros que A. P. W. contrata y paga con su dinero. Y el propio A. P. W., que *trabaja como patrón*, lo que también es un trabajo.

En el caso de «CO.VI. Nuestra Casa», en cambio, el capital lo pone —o lo tiene que poner— el Ministerio de Vivienda: porque la Ley de Vivienda dice que el Estado apoyará a quienes estén dispuestos a resolver su problema de vivienda con su propio esfuerzo y el trabajo solidario. Y porque se hipoteca lo que se construye como garantía de devolución del préstamo.

Pero también lo ponen los cooperativistas, que aportan trabajo de ayuda mutua y de autogestión, y esto también es un capital, porque si ese trabajo no lo hicieran los cooperativistas *habría que pagarlo*. El trabajo de ayuda mutua equivale al de los obreros que contrata A. P. W. y el de autogestión al de los gerentes y administrativos que A. P. W. paga para que compren los materiales, hagan los cobros y los pagos, y todos los trámites y gestiones necesarios para llevar adelante la obra. Y la autogestión equivale también al trabajo de patrón, que hace el propio A. P. W. en su empresa y los cooperativistas en la suya.

Pero también hay diferencias entre la empresa «Álvaro Pintos Weiss Construcciones S.A.» y «CO.VI. Nuestra Casa», y son muy importantes: en primer lugar, A. P. W. *tiene fines de lucro* y *la cooperativa no*. Una empresa tiene por objetivo, en el sistema capitalista de mercado en el que vivimos, ganar dinero, y por lo tanto su finalidad central es el lucro. Tratará por consiguiente de hacer las viviendas al mínimo costo para obtener la mayor ganancia. En el caso de la cooperativa, en cambio, el objetivo será hacer las viviendas, con el dinero de que se dispone, en la mejor forma posible, y si además eso se puede hacer ahorrando plata, mejor. En cualquier caso esa plata no se repartirá entre los socios, sino que servirá para disminuir la cuota, mejorar las viviendas o crear fondos de reserva.

Por otra parte, el hecho de que el «patrón» sea un colectivo de trabajadores y no un empresario capitalista, hará necesariamente que la relación con los empleados y obreros contratados por la empresa sea totalmente distinta. Lo que probablemente no significará mayores sueldos, por desgracia, pero sí seguramente un trato más digno.

En segundo lugar A. P. W. trabaja para un tercero, el Estado o sus clientes, mientras que la cooperativa es una entidad de autoconsumo: las viviendas *son para los propios empresarios*, o sea los cooperativistas. En consecuencia mientras en lo que hace una empresa constructora «normal» el cliente no tiene participación alguna, en la empresa cooperativa tiene participación desde el primer momento: en la obtención del terreno, en la elección de los técnicos, en la discusión

y aprobación del proyecto, en la contratación del personal, en la adquisición de materiales y adjudicación de subcontratos, en el manejo de los fondos.

En tercer lugar, Álvaro Pintos Weiss se pondrá el casco de vez en cuando, cuando vaya a ver la obra para comprobar si todo está funcionando bien y asegurarse de que su ganancia está a salvo; los cooperativistas se pondrán el casco veinte horas por semana, hasta sumar dos mil horas y a veces más, levantando ladrillo sobre ladrillo, echando palada sobre palada, hasta que las viviendas estén finalizadas. A. P. W. contratará a obreros que conocen su tarea y si no la conocen los despedirá y contratará a otros que sí la conozcan. En la cooperativa no se expulsa a un socio porque no sabe: *se le enseña*.

En cuarto lugar, mientras A. P. W. es el dueño de la empresa y toma las decisiones escuchando la opinión de sus gerentes, técnicos y capataces, pero haciendo en definitiva lo que a él y sólo a él le parece, «CO.VI. Nuestra Casa» tiene una dirección colectiva que, también teniendo en cuenta lo que opinan sus funcionarios y asesores, toma *en conjunto, colectivamente,* las grandes decisiones de la obra.

Estas diferencias no son para nada menores y hacen que la empresa cooperativa tenga un funcionamiento distinto (por cierto *más complejo*) que el de una empresa de construcción «tradicional». Es que el cooperativista de ayuda mutua tiene una triple condición que quizá no se dé en ninguna otra empresa*: es al mismo tiempo el patrón, el cliente y el obrero*. Y esa triple condición a veces complica las cosas cuando el obrero se pone en patrón, el patrón en cliente, el cliente en obrero o cualquier otra de las combinaciones posibles entre esos tres roles, ninguna de ellas fácil.

¿Cómo evitar equívocos, confusiones, disfuncionamientos? Teniendo claro cada uno de los cooperativistas, pero también los asesores, el capataz, los trabajadores contratados, cuál es el alcance de esos roles y en cuál de ellos está el cooperativista en cada momento. Por ejemplo, el presidente —o presidenta— de una cooperativa tiene que acatar las instrucciones del capataz o de los encargados, igual que cualquier otro socio, cuando está «en el campo» (y es muy importante *que esté en el campo*), del mismo modo que es un socio más cuando está en la asamblea. Pero cuando está hablando como integrante del Consejo Directivo con el capataz, o con el instituto asesor, actúa como cliente o como propietario de la empresa, según el tema, y entonces más allá de que escuche y valore los argumentos que se le plantean, suya es la decisión, junto con sus restantes compañeros de directiva. El mismo razonamiento vale, claro está, para los integrantes de la Comisión de Obra o de la Comisión de Trabajo.

Otro aspecto importante a aclarar es el de las responsabilidades en caso de errores o fallas. En una obra realizada por una empresa «tradicional» el Código Civil establece claramente las responsabilida-

des del contratista —la empresa—, el proyectista y el director de obra. Si hay problemas de proyecto, el responsable es el proyectista; si hay problemas de ejecución, la responsabilidad recae en el contratista, en el director de obra o en ambos, según el error cometido. Y el cliente no tiene, claro está, responsabilidad alguna.

Pero en una cooperativa de vivienda por ayuda mutua, la empresa es, como venimos diciendo, *la cooperativa*, y entonces si hay problemas de proyecto o dirección de obra, se podrá reclamarle al instituto, pero si hay problemas de ejecución no imputables a la dirección de obra, la responsabilidad será, parcial o totalmente, de la cooperativa. Por eso es tan importante que, como decíamos en un artículo anterior («Cooperativa e IAT: una relación controvertida») el capataz sea una persona de confianza de la cooperativa, lo que implica que su designación debe ser decisión exclusiva de la misma, sin perjuicio de escuchar, como siempre, la opinión de los asesores.

Esto es así y no puede ser de otra manera: la cooperativa no puede exigirle al Instituto asesor que responda como empresa, simple y sencillamente porque no cobra como tal, sino simplemente su trabajo de asesoramiento. Entonces, la cooperativa —que se ahorró los imprevistos que siempre carga la empresa para atender estas situaciones, así como la ganancia de la misma— cuando aparezca un problema de ese tipo, deberá hacerse responsable de la parte que le corresponde. Y como la cooperativa no tiene un capital que le permita cubrir esas eventualidades, la única forma de que esto no se transforme en un problema insoluble, *es que no suceda*.

Naturalmente, la situación es distinta si los problemas se deben al asesoramiento, tanto en el proyecto como en la dirección de obra: en ese caso el instituto asesor debe asumirlos, como los debe asumir cualquier profesional con cualquier cliente.

Recapitulemos antes de seguir. Hasta ahora hemos visto:

- que una cooperativa de vivienda por ayuda mutua, en la etapa en que construye, es una empresa, con diferencias, claro está, pero también con una cantidad de aspectos comunes con cualquier empresa, pública o privada, socialista o capitalista, multinacional o unipersonal;
- que en consecuencia los/las cooperativistas en esa fase son empresarios/as, o sea, según el diccionario, «personas que contratan obreros o empleados», lo que no significa que los exploten pero sí que están comprando su fuerza de trabajo por un precio;
- que, como toda empresa, las cooperativas aúnan factores de producción (capital y trabajo) para, empleándolos eficientemente, obtener un producto: en este caso, viviendas;
- que si bien la cooperativa no persigue fines de lucro, o sea que no es su propósito obtener la máxima ganancia posible, sí procurará producir las viviendas con el dinero que dispone, con la mayor calidad posible;

- que en la cooperativa coinciden en uno solo: el cliente, el patrón y el obrero; los tres roles, como en las películas cómicas, los desempeña el mismo actor: los cooperativistas;
- que en la medida que la cooperativa, en un programa de ayuda mutua, es la empresa constructora, suya será la responsabilidad que en la industria de la construcción corresponde a la empresa, incluyendo la responsabilidad por trabajos mal hechos.

O sea que somos una empresa y debemos asumirlo. Ahora bien: las empresas para conseguir sus objetivos, *se organizan*, *planifican su trabajo*, de forma de usar de manera óptima los recursos que disponen, para así alcanzar las metas propuestas. Porque, por ejemplo, una construcción se puede hacer tratando de usar cada recortecito de hierro; procurando que los ladrillos no se rompan al descargarlos; que no haya que tirar pórtland porque se humedeció, o que las chapas o las losetas no se quiebren al transportarlas o al estibarlas. Porque todo eso pueden ser pérdidas y mayores costos o pueden ser ahorros. Pero también una construcción se puede hacer tirando todo el hierro que sobra cuando la varilla es más larga que la armadura que necesitamos; descargando los ladrillos con volcadora; dejando la tolva abierta, o tratando los elementos frágiles de cualquier manera.

Así, leído, no hace falta decir que la primera forma es más eficiente y permite ahorrar dinero, y que de la segunda forma se despilfarra. Pero en obra a veces no se piensa demasiado en esto y otras veces se antepone a la prolijidad la velocidad, el darle «pa'delante». Lo que quizá, en una promoción privada, donde el dinero no es una determinante tan fuerte y el tiempo sí puede llegar a serlo, capaz que hasta puede justificarse. Pero en una cooperativa de ayuda mutua, donde cada UR tiene que ser aprovechada al máximo —porque ése es el bien más escaso— y donde, en cambio, a veces se dispone de tiempo y mano de obra en otras condiciones, las prioridades pueden ser totalmente diferentes.

Para que las cosas marchen de esa manera —de la mejor manera—, en una cooperativa (como en cualquier empresa, pero quizá más en una cooperativa), hacen falta fundamentalmente dos cosas: que todos los que intervienen en el trabajo de la empresa estén compenetrados con el objetivo de usar lo mejor posible los recursos, y que la toma de decisiones sea clara y las responsabilidades estén perfectamente identificadas. Y esto nos lleva a un tema relacionado con una palabrita que generalmente no nos cae muy simpática, porque la asociamos con otros ámbitos y con verticalidades que no nos gustan: la cuestión de los *mandos*.

Llamémosle mandos, responsables, o como sea, es preciso que un conjunto de gente que se organiza para producir tenga una cadena de responsabilidades bien definida. Y así debe suceder y sucede en McDonald's, en la recolección de caña de azúcar en Cuba o en cualquier otro lugar. Lo que no es contradictorio con que las decisiones

se puedan tomar en asambleas y después de discutir todo lo que sea necesario para que todos estén convencidos, si no de que la resolución adoptada es la mejor —porque si no hay discrepancias, no hay democracia— sí de que cada uno ha tenido oportunidad de exponer sus ideas y sus motivos.

Pero si la asamblea, el colectivo, es el mejor lugar para analizar y discutir, después, cuando las decisiones están tomadas y lo que hay que hacer es ejecutarlas, tiene que estar claro quién tiene esa responsabilidad. Y en esas instancias muchas veces la responsabilidad individual o de grupos pequeños es más eficiente que la de los grandes colectivos.

Hay que distinguir además, dentro de los mandos, a quienes los ejercen siendo integrantes de la cooperativa, de quienes están contratados por ella. Porque mandos son también el capataz, los encargados o el administrador (cuando los hay), como son mandos la Comisión Directiva, la Comisión de Obra o la de Trabajo. Mandos *de la empresa*, y esto debe quedar claro: el capataz, los encargados, el administrador, el sobrestante, son funcionarios de confianza de la cooperativa, que responden a ésta y no al Instituto, cuya función es otra*: asesorar, no gestionar*. Cada uno en su función y dentro de sus competencias, que se complementan, pero que si se mezclan, se entreveran, y entonces se gana en confusión y conflictividad y se pierde eficiencia.

Por eso pensamos que no es bueno, por ejemplo, que integrantes de la Comisión de Obra cumplan tareas que corresponden al capataz o a los encargados, o que la Comisión de Compras o la Directiva asuman funciones que son del Administrador, si lo hay. Puede haber situaciones excepcionales, claro está, en las que hay que arreglarse para reemplazar a alguien que está enfermo, de licencia o dedicado a otra tarea prioritaria, pero nunca debe perderse de vista aquella sabia frase del Martín Fierro sobre la mejor forma de mamar los lechoncitos.

Pero ya que estamos con las frases, tampoco hay que olvidar otra, de don José Artigas, sobre de quién emana la autoridad y ante quién cesa: el capataz es la autoridad en el campo, porque se la ha delegado la cooperativa y como tal esa autoridad debe ser respetada. Pero ella debe ejercerse en el marco en que fue conferida, porque de lo contrario pasa a haber dobles poderes y la cooperativa se enfrenta a la disyuntiva de contradecir al capataz, porque no actuó de acuerdo a las directivas generales impartidas, con lo cual le resta autoridad, o de confirmar una actuación errónea del mismo, con lo cual quien pierde autoridad es la cooperativa. Por eso un proceso de consultas permanentes; el intercambio, sobre todo antes de tomar resoluciones o medidas trascendentes, son indispensables para no quedar después colgados del pincel.

Lo mismo sucede con el Instituto asesor. Si existe un proceso, mediante el cual se va llegando a consensos, aun a costa de dejar en el camino parte de las posiciones propias (porque es difícil consensuar

sobre la base de que se hace el cien por ciento de lo que plantea una de las partes) después es más fácil llevar adelante las decisiones, por duras que sean. En cambio cuando esas decisiones caen en paracaídas, el que las recibe no las asume de la misma manera ni con el mismo compromiso. Lo que vale también —dicho sea de paso— al interior de la propia cooperativa.

Pero volvamos a la empresa y a la planificación. Planificar es, como decíamos antes, ordenar la aplicación de ciertos recursos, *en un cierto período de tiempo*, para lograr determinado fin. Por supuesto que cuando se hace esto es preciso formular una serie de hipótesis o supuestos: en nuestro caso, que los precios no van a subir, que el rendimiento de contratados y cooperativistas va a ser el que esperamos, que el Ministerio no va a imponer recortes, o que no va a haber temporadas de lluvia de campeonato.

Esos supuestos los hacemos tratando de que sean lo más realistas posibles, apoyándonos en los antecedentes que existan. Pero siempre serán supuestos y siempre habrá un riesgo importante de que no se cumplan. Por eso la planificación requiere del *seguimiento*, de la *evaluación* y del *ajuste*: tenemos que revisar periódicamente qué está pasando con nuestra planificación, evaluar si se cumple —y si no se cumple, los porqué— y efectuar los ajustes que correspondan, que pueden ser necesarios porque nuestros supuestos fueron equivocados o porque sucedieron situaciones imprevisibles.

Y ese incumplimiento de la planificación puede darse tanto si hay un retraso respecto de lo previsto como si hay un adelanto. Porque también puede suceder que nuestras hipótesis hayan sido demasiado pesimistas, y entonces vamos a encontrarnos con que la realidad está yendo —o puede ir— por delante de ellas. Y eso también requiere un ajuste, porque si las cosas se pueden hacer mejor o más rápido —que es una forma de hacerlas mejor—, no hay por qué hacerlas de otra manera.

Pero la planificación debe ser una actitud y no un discurso, y debe ser una actitud permanente. Porque a veces vemos a gente —incluso muy capaz— que permanentemente tiene en la boca la planificación, la calidad total y las normas que deben aplicarse, y que en su trabajo concreto lo menos que hace es emplear todo eso que predica.

Claro que ni la planificación ni ninguna otra cosa puede tomarse de manera rígida, sobre todo en un medio con tantas incertidumbres como el nuestro, donde cuando todo está marchando fenómeno viene un recorte de cuotas del Ministerio (y si no que se lo pregunten a las cooperativas que estaban en construcción en 2000). Pero hasta de esos imprevistos y de esos contratiempos, que destrozan cualquier planificación, *se sale planificando*.

Ahora bien: la planificación, el cómo se va a llegar a los objetivos, el cuánto debe avanzarse en cada período, el cómo nos organizamos para

conseguirlo, no puede ser el patrimonio ni la tarea de unos pocos, por inteligentes y confiables que sean. Si eso no es patrimonio y tarea de la cooperativa toda, la cosa no funciona, porque los seres humanos no nos consustanciamos con lo que no conocemos ni con lo que no entendemos. Por eso un complemento indispensable de la planificación es la *información,* que es la única forma de que el colectivo actúe con convencimiento, que a su vez es la única forma de llegar a la meta. Porque esta empresa *es colectiva, o no es*.

Las Comisiones de Obra y de Trabajo[44]

La Ley de Vivienda especifica como órganos integrantes de las Cooperativas a la Asamblea General, el Consejo Directivo y las Comisiones Fiscal y de Fomento Cooperativo (Art. 138). El decreto que reglamentó la Ley en 1969 (633/69) agrega a estos órganos una Comisión Electoral con competencia específica en ese tema y establece con detalle las potestades y cometidos de todos ellos.

A su vez, el Estatuto Tipo que maneja FUCVAM *—y la enorme mayoría de los estatutos de las cooperativas existentes— no hace referencia a otros órganos que los citados, aunque se menciona como una de las funciones del Consejo Directivo «[...] proponer a la Asamblea General la formación e integración de las comisiones que considere necesarias para el mejor funcionamiento de la cooperativa».*

En todas estas referencias, por consiguiente, no aparecen por ningún lado ni la Comisión de Trabajo o Ayuda Mutua ni la de Obra, que sin embargo son vitales en el engranaje organizativo de la cooperativa durante la construcción de las viviendas.

Por lo mismo que dichas comisiones no tienen una existencia jurídica obligatoria ni un marco legal o reglamentario que regule su actuación, ésta presenta diferencias muy marcadas de una cooperativa a otra y a veces, inclusive, en la misma cooperativa, de acuerdo al perfil de quienes ocupen los diferentes cargos.

Clarificar los roles de estas comisiones, cuál es su relación con los restantes órganos y su ubicación en el organigrama, qué deben hacer y qué no les corresponde, resultan por ello cuestiones del mayor interés.

En las figuras 1 y 2, se esquematiza el organigrama de una cooperativa: el general, que corresponde a toda su vida, salvo la etapa de obra, y el que se utiliza durante ésta. En el segundo gráfico, por razones de claridad se ha omitido a las Comisiones Electoral y de Fomento, que siguen actuando en esa etapa, con las mismas funciones y las mismas relaciones de dependencia/independencia, y la de Fomento, en particular, con una importancia redoblada.

44 Publicado en *El Solidario* n.° 67, marzo de 2005.

Figura1. Organigrama general de una cooperativa

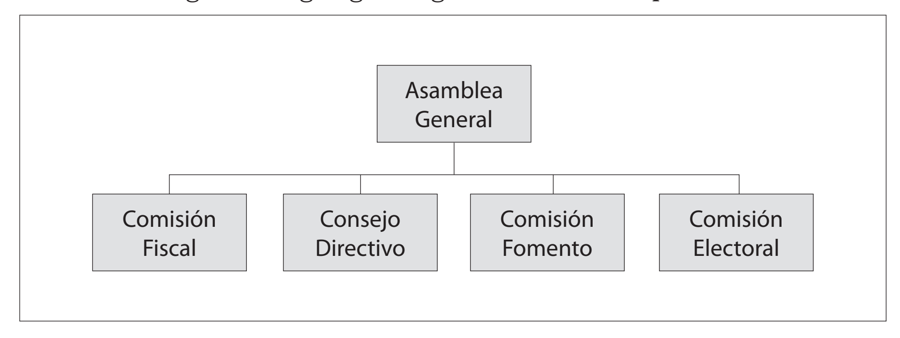


Figura 2. Organigrama en etapa de obra



De los dos esquemas pueden extraerse ya algunas conclusiones interesantes:

1. durante la obra aparecen nuevas comisiones (las ya citadas de Trabajo y Obra, eventualmente la de Compras), pero también nuevos actores: el Instituto Asesor, el Capataz, el Administrador —si lo hay—, los obreros contratados. Y un actor que ya existía —los cooperativistas— adquiere ahora un nuevo papel: el de realizar parte de la mano de obra necesaria para construir las viviendas;
2. en los dos casos, la Asamblea es el órgano máximo, de acuerdo a lo que establece la legislación y a lo que resulta del funcionamiento democrático; el Consejo Directivo, también en los dos casos, tiene «la más amplia competencia en materia de administración, disposición y gravamen del patrimonio social y la realización de los actos y contratos tendientes al cumplimiento de los fines de la cooperativa» (Art. 40 del Decreto 633/69), de modo que es el ejecutor de los lineamientos que establece la Asamblea como órgano máximo;

3. respecto de los demás órganos, aunque las disposiciones legales no lo establecen directamente, es claro que ni la Comisión Fiscal (encargada de controlar la actuación de los restantes órganos) ni la Comisión Electoral, por su función específica, pueden depender del Consejo Directivo, sino exclusivamente de la Asamblea General. El caso de la Comisión de Fomento, en cambio, no es tan claro y posiblemente —pese a la opción tomada en la figura 1— sea discutible si depende o no del Consejo Directivo;[45]
4. es bastante más claro, en cambio, que las Comisiones de Obra y de Trabajo son subcomisiones operativas del Consejo Directivo, a las cuales éste puede delegar determinadas funciones, pero en cualquier caso *ad referendum* de lo que disponga aquel que, no lo olvidemos, es el responsable de la administración del patrimonio cooperativo y de llevar adelante la consecución de los objetivos del colectivo;
5. en la figura 2 se esquematiza con trazo lleno las líneas de dependencia y con punteado las de asesoramiento; ello permite visualizar que tanto el Instituto Asesor como el Capataz y el Administrador (siempre si lo hay) actúan precisamente cumpliendo una función asesora —sin perjuicio de las responsabilidades ejecutivas que asumen los dos últimos—; esa función abarca a todos los órganos de la Cooperativa y en particular a las dos Comisiones que estamos analizando.

¿Cuál es la función de las comisiones de Obra y de Trabajo? La primera asesora al Consejo Directivo y a la Asamblea en todo lo relacionado con la marcha de las obras, colaborando en su planificación general y en la elaboración de los planes mensuales y semanales; en la evaluación de las actividades, control de calidad de los trabajos, utilización de materiales y en todo lo que se traduzca en un mejor uso de los recursos. Eventualmente puede encargarse también del manejo del pañol y del inventario de estoc, así como de lo que genéricamente se llama «Compras»: adquisición de materiales y otros insumos, compra o alquiler de máquinas y equipos, contratación de empresas sub-contratistas, etcétera, tareas éstas que pueden ser cumplidas

45 Desde el punto de vista legal, no queda claro que la Comisión de Fomento (o de Desarrollo Cooperativo, como también se la designa) sea un órgano dependiente del Consejo Directivo, o de la Asamblea General, como parecería indicarlo el hecho que rinda informes a la misma (Art. 40 del Decreto 633/69), que la Comisión Fiscal informe sobre su gestión (Art. 41 de dicho decreto) o que sus miembros sean electos por la Asamblea General de la Cooperativa, como establecen la mayoría de los estatutos de las mismas. En favor de la primera hipótesis, en cambio, abona el hecho que esos estatutos no otorgan a la Comisión de Fomento una autonomía financiera amplia, ya que debe utilizar el Fondo de Fomento Cooperativo de acuerdo a un plan aprobado por el Consejo Directivo. Sin embargo, el que sea responsabilidad de la Comisión de Fomento «todo lo referente a la educación, integración y fomento cooperativo, de los socios y de terceros» (Art. 138 de la Ley de Vivienda), aspecto esencial sin duda en la vida de la cooperativa, indica la conveniencia de jerarquizar su función, colocándola en un plano de igualdad con el Consejo Directivo, tal como se indica en el diagrama, aun a riesgo de algún conflicto de poderes.

asimismo por una Subcomisión especial de Compras o por el propio Consejo Directivo.

En cambio, es competencia de la Comisión de Trabajo, organizar —con el Capataz— los equipos de trabajo y horarios, recibir y coordinar los compromisos de ayuda mutua de los socios, realizar las evaluaciones de cumplimiento de los mismos y entender en la justificación de las faltas, establecer planes de recuperación de horas con los socios que lo precisen, informar las solicitudes de licencia y la adjudicación de horas solidarias, y proponer al Consejo Directivo la aplicación de sanciones en los casos de inasistencias, omisiones o faltas disciplinarias.

Es claro que el número de subcomisiones que se cree, la cantidad de integrantes de las mismas y aun su propia existencia, dependen de la complejidad del programa y del tamaño de la cooperativa: así como la propia Ley permite que en las cooperativas de menos de veinte integrantes no exista la Comisión Fiscal ni la de Fomento, haciendo sus veces la propia Asamblea General (Art. 147), también resulta lógico que en una cooperativa de reciclaje de seis familias el Consejo Directivo asuma directamente las funciones de las comisiones de Obra y de Trabajo.

De cualquier forma no debe perderse de vista que la dificultad de algunas tareas no es necesariamente proporcional al número de viviendas: sí pueden serlo las actividades de seguimiento y control, pero en cambio difícilmente será muy diferente la responsabilidad de las compras. Es frecuente que en las cooperativas chicas las comisiones de Obra y de Trabajo tengan solamente tres miembros, mientras en las mayores pueden ser de cinco y hasta siete: la tradición recomienda el número impar, que facilita la existencia de mayorías, aunque en una comisión asesora, mejor que decidir por un voto es trasladar al órgano ejecutivo las diferentes posiciones, con sus pros y sus contras.

Respecto de la integración de las Comisiones de Obra y de Trabajo, numerosos reglamentos de cooperativas especifican la inclusión en ellas, como miembros plenos, del Capataz y el Director o Directora de Obra, en el caso de la primera y del o la Asistente Social en la de Trabajo. Tratándose de comisiones asesoras, la integración a las mismas de personas que no son cooperativistas no implica formalmente una intromisión en la autogestión, pero de cualquier modo el hecho resulta curioso y contribuye a una confusión de roles, porque no es lo mismo *participar* que *ser integrante*.

Por ello lo más razonable es que las comisiones estén integradas por cooperativistas y que Capataz, Administrador y técnicos del IAT actúen como asesores.

El funcionamiento democrático indica que es importante que los diferentes ámbitos en que él se ejerce sean lo más abiertos y transparentes posibles: eso vale tanto para el Consejo Directivo y las Comi-

siones Fiscal y de Fomento como para las subcomisiones operativas que se creen, incluidas las de Obra y Trabajo. La cuestión es que esa apertura, que puede implicar la participación en las discusiones de quienes no son miembros de esos órganos, sea compatible con el buen funcionamiento de los mismos y que ellos no se transformen en lugares donde se discute lo que debe discutirse en la Asamblea. Los límites en estos casos siempre son difíciles de establecer, pero ello será más sencillo si todo el grupo asume que las comisiones deben ser ámbitos de apoyo a la ejecución y no de deliberación.

Los reglamentos plantean asimismo, generalmente, que uno de los miembros de la Comisión de Obra, así como uno de la Comisión de Trabajo deban ser directivos. De ese modo se busca mejorar la coordinación entre los diferentes órganos, pero no debe entenderse que esa presencia transforma a las comisiones asesoras en órganos decisores, porque un directivo no es el Consejo Directivo y porque el hecho que las decisiones ejecutivas pasen en última instancia por éste no tiene un propósito verticalista sino el de adjudicar la responsabilidad al órgano que maneja el conjunto de la problemática y en consecuencia está en mejor situación para decidir. Esto sin perjuicio de que la directiva resuelva por razones de mejor funcionamiento, delegar ciertas áreas de decisión.

Aquí está una de las claves del buen funcionamiento de una cooperativa (de vivienda, como de cualquier otra rama de actividad): que la división de tareas funcione adecuadamente, que cada familia o cada equipo de trabajo tenga claro cuál es su rol dentro del grupo y qué es lo que tiene que hacer para contribuir al éxito de la empresa. Y que tenga claro también que no contribuye a ese éxito si no hace lo que debe hacer, pero tampoco si asume responsabilidades que no le corresponden, porque en ese caso no sólo probablemente no cumpla bien las que sí son suyas, sino que además estará creando un conflicto dentro del grupo.

Lo ideal, si es posible, es que todos trabajen en equipo, coordinando y apoyándose mutuamente. Pero si no es posible, o no es fácil, y eso pasa a menudo en los grupos humanos, lo importante es que cada cual haga bien lo que se le encomendó que hiciera.

Un comentario final: pocas veces se piensa que los integrantes de la Comisión de Trabajo tengan que ser administradores de personal, psicólogos o asistentes sociales; sin embargo, existe la creencia generalizada que los de la Comisión de Obra tienen que ser del «oficio». Indudablemente, cualquier actividad se desempeña mejor si quien la lleva a cabo conoce sus reglas básicas y por ello resulta positivo que quienes van a actuar en comisiones especializadas tengan conocimiento de los temas que van a manejar. Pero eso, como requisito *previo*, en nuestra opinión no es imprescindible: en el cooperativismo de ayuda mutua se parte de la base que lo que no se sabe, *puede aprenderse*, y

por ello personas que no conocían nada de construcción han sido eficaces integrantes de comisiones de Obra y personas que nunca antes habían desempeñado tareas parecidas han sido eficaces integrantes de comisiones de Trabajo. Y en cambio, hay ejemplos de que personas «que conocían» no funcionaron bien en esos ámbitos, a veces porque creían que conocían más de lo que realmente conocían. Entonces, sobre esto tampoco hay reglas: la única regla que realmente vale es que cada uno haga lo mejor que puede, porque eso, en definitiva, es lo que da fuerza a un colectivo.

Una pieza clave en la obra: el Capataz[46]

En las bóvedas, se llama clave *a la piedra que se coloca en la parte más alta de la bóveda, justo en su centro, y que es la que debe trasmitir los esfuerzos que hace una mitad de la estructura sobre la otra. Gracias a la clave, esos esfuerzos se compensan y las dos partes de la bóveda se sostienen mutuamente. Es una piedra igual a las demás, pero hasta que no está colocada es necesario sostener la bóveda para que no se venga al suelo. Del mismo modo, si la clave falla, ya sea porque no se comporta adecuadamente, porque no está bien colocada o porque es débil, toda la estructura se desmoronará.*

La figura del Capataz en una obra de ayuda mutua tiene mucha similitud con lo que pasa con la clave de una bóveda: su labor contribuye de manera decisiva a sostener la estructura de la obra, a que los esfuerzos se unan y complementen y a que cada elemento cumpla su función lo mejor posible. Es por ello que en esta nota intentamos analizar la labor que desarrolla, las características personales que requiere y —muy importante— cómo y quién debe designar al Capataz.

Para empezar, *¿qué hace* el Capataz en una obra de Ayuda Mutua? Para contestar a esta pregunta emplearemos, como también haremos en la nota referida a la Administración de Obra, un perfil de tareas que elaboramos para un llamado realizado por una Cooperativa tiempo atrás. Esa descripción expresa nuestra opinión, pero recoge también una serie de consultas que hicimos en aquella oportunidad con cooperativistas y técnicos de institutos asesores, y lo que establecen varios reglamentos de obra de cooperativas estudiados.

En líneas generales, el Capataz:

- lleva adelante la programación de trabajo aprobada por el Consejo Directivo, con el asesoramiento de la Comisión de Obra y el IAT. Para ello participa en las reuniones de la Comisión de Obra en las que se elabora dicha programación y en las de la Comisión de Trabajo en que se planifica la ayuda mutua;
- es la autoridad máxima en materia disciplinaria en la obra, estando a su cargo la disposición de sanciones al personal contratado o el retiro de obra de cooperativistas que incurran en actos de indisci-

46 Publicado en *El Solidario* n.º 61, junio de 2004 y n.º 63, setiembre de 2004.

plina, informando por escrito de lo actuado al Consejo Directivo, Comisión de Obra y Comisión de Trabajo, a los efectos correspondientes;

- es responsable, directa o indirectamente, de la capacitación del personal en los aspectos que sea necesario y en particular, y muy especialmente, de la ayuda mutua;
- ejerce diariamente la supervisión general de la obra y del trabajo correspondiente (lo que a veces se llama la *dirección de campo*), realizando informes periódicos;
- en caso que existan Encargados de Tareas (Albañilería, Herrería, Sanitaria, etcétera) supervisa su trabajo. En coordinación con ellos, dispone el uso de las máquinas, equipos, herramientas y materiales de uso general;
- distribuye las tareas —en coordinación con los Encargados, si los hay— tanto en lo que tiene que ver con la mano de obra contratada como con la de ayuda mutua, disponiendo cambios en esa distribución cuando lo considere necesario para el mejor aprovechamiento y eficiencia de la mano de obra;
- controla el rendimiento del personal contratado y de los socios que aportan ayuda mutua;
- en coordinación con la Comisión de Compras, la Comisión Administradora o el Administrador y la Dirección de Obra ejercida por el IAT, se responsabiliza que ingresen a obra en tiempo y forma los materiales y demás insumos necesarios para la misma;
- sin perjuicio de la responsabilidad específica que sobre el tema tiene el sobrestante, si lo hay, supervisa la recepción de materiales, así como el funcionamiento del pañol; si no hay sobrestante, estas responsabilidades le caben íntegramente;
- es responsable del cumplimiento en la obra de los requisitos de seguridad;
- soluciona los problemas que puedan surgir durante la ejecución de la obra, relativos a sus tareas específicas, consultando, cuando sea necesario, con la Dirección de Obra;
- asesora, toda vez que se lo solicite, al Consejo Directivo, Comisión de Obra y Comisión de Trabajo, en particular en lo que tiene que ver con la incorporación de personal a obra;
- puede tener iniciativa en cualquier asunto que se relacione con sus tareas, estándose a lo que resuelvan los órganos competentes de la Cooperativa.

¿Impresiona, verdad? Pues en la realidad es aún más complicado, porque muchas de las tareas citadas, que son parte de la labor cotidiana de cualquier capataz de la construcción, en el caso de las cooperativas de ayuda mutua, debe realizarlas con gente que no conoce el oficio y que además concurre a la obra cuando puede, que muchas veces no es cuando aquella lo necesita.

Por ejemplo, la programación de la obra: cuando el capataz de una empresa constructora define las tareas que se van a hacer cada semana o cada día, sabe que cuenta con un personal fijo, que conoce su tarea y que trabaja en un horario preestablecido; cuando el capataz de una cooperativa de ayuda mutua programa la obra, debe tener en cuenta que parte del personal que dispone (los cooperativistas) no tiene experiencia en el oficio, se concentra en los fines de semana o después del horario normal de la construcción y, a pesar de todo eso, es necesario que su trabajo se coordine con el de los contratados para sacar el mejor partido de éste, que es el que se paga.

Por ejemplo, la disciplina: en una obra con empresa, el Capataz es el superior jerárquico de los obreros que trabajan con él; en una cooperativa de ayuda mutua también es así, pero simultáneamente, una parte de los obreros son sus patrones. Se da de esta forma el caso especialísimo que al Capataz se le paga para que haga trabajar y rendir a quienes lo contratan.

La capacitación: también en una obra con empresa el Capataz tiene la función de capacitar al personal, explicando cómo deben ser realizadas las tareas; pero eso lo hace con una plantilla de gente que ya es del oficio, y que si no sirve para determinado trabajo es reemplazada. En una cooperativa de ayuda mutua, en cambio, el Capataz tiene que ingeniárselas —enseñando, pero también distribuyendo las tareas— para que todos los cooperativistas trabajen y rindan, porque ellos forman parte del personal sí o sí.

Podríamos seguir mostrando, analizando cada una de las tareas del Capataz, cómo las mismas se vuelven mucho más complejas por el muy especial personal con que debe manejarse, pero creemos que los ejemplos citados alcanzan para tener una medida de esa complejidad. Que se incrementa, además, por la presencia de mujeres en obra, algo que en la industria de la construcción sólo sucede en las cooperativas de ayuda mutua[47] y que obliga necesariamente a todo un replanteo de códigos y comportamientos que están muy arraigados en quienes trabajan en esa industria.

Por todo esto es que cualquier buen capataz no es *necesariamente* un buen capataz de ayuda mutua. Se requieren para ello una serie de características muy especiales, que no se dan a menudo: la idoneidad técnica y el don de mando, desde luego, pero también el gusto y la capacidad de enseñar; la disposición para discutir y compartir, trabajando en equipo, en un oficio con mucha tradición de verticalismo; la imaginación, para adaptarse a una realidad muy cambiante, en que a veces hay que replantear imprevistamente todo lo planificado porque

47 Esta situación va cambiando lentamente, y en ello mucho tienen que ver las cooperativas de ayuda mutua, que han mostrado cuán útiles pueden ser las mujeres en una obra, y de paso han formado no pocas excelentes oficiales.

los cooperativistas no vinieron o porque no bajó la cuota y no se pudo comprar el cemento o los ladrillos.

No hay mucha gente que reúna todas estas condiciones; por eso, cuando las cooperativas encuentran un buen capataz, tratan de conservarlo por todos los medios; por eso se les pagan muy buenos sueldos, y por eso los buenos capataces van pasando de una a otra cooperativa a medida que terminan las obras. Porque además, así como lamentablemente la Universidad no forma técnicos para trabajar en este campo, tampoco lo hace la enseñanza profesional. Por eso los capataces aprenden a trabajar en ayuda mutua *trabajando*, y eso hace muy valioso a quien ya tiene una experiencia positiva.

Y aquí llegamos a un punto muy discutible y discutido, y sobre el cual es muy difícil ponerse de acuerdo con los institutos de asistencia técnica: ¿quién debe, en última instancia, definir la contratación del Capataz? ¿La Cooperativa, el IAT, ambos de común acuerdo? El asesoramiento que en esta materia debe prestar —y sobre eso no hay ninguna duda— el Instituto, ¿implica que la cooperativa debe ponerse necesariamente de acuerdo con el IAT, o sobre la base de ese asesoramiento es la cooperativa quien tiene la última palabra?

Pese a que el propio Contrato Tipo de FUCVAM sostenía, hasta 2005, que para la designación del capataz la cooperativa debía contar con «la previa aceptación» del instituto, esto es un error y como tal fue corregido.[48] La «previa aceptación», transformaría al Instituto en *cogestor*, lo que no es lógico si después se le va a exigir a la cooperativa que asuma sus responsabilidades como empresa constructora (esto es, los vicios de ejecución), en lo cual la actuación del Capataz es decisiva.

Porque si la Cooperativa va a tener que afrontar los errores de ejecución que se produzcan, debe estar también bajo su exclusiva responsabilidad el nombramiento de quien es su principal defensa para que no haya errores. Es claro que la Cooperativa debe consultar al Instituto a este respecto y tener en cuenta su opinión; es claro también que los institutos prefieren que el Capataz sea una persona que «sintonice» con el Director de Obra, porque ello facilita la tarea de éste. Pero es claro asimismo que la decisión final tiene que ser de quien va a pagar los platos que se puedan romper por esa decisión.

¿Qué elementos tener en cuenta para contratar un Capataz? Sus conocimientos y experiencia general, desde luego; la opinión del instituto asesor, como ya se dijo; sus antecedentes, pero especialmente su

48 La versión actual establece que es obligación de la cooperativa «Designar, previo análisis con el Instituto y asesoramiento de éste, el personal necesario para la competente administración y ejecución de la obra; esto incluye: capataces, sobrestantes, apuntadores, funcionarios administrativos, etcétera, correspondiéndole a la Cooperativa toda la responsabilidad desde el punto de vista contractual laboral en su calidad de contratista». Como esta modificación se hizo después de escrito y publicado este artículo en *El Solidario*, hemos ajustado el texto de este párrafo. (Nota de 2013).

experiencia en programas cooperativos de ayuda mutua, para juzgar lo cual importa mucho lo que el candidato diga que hizo, pero importa sobre todo lo que opinen las cooperativas con las que trabajó. Y también la opinión de la propia cooperativa que va a contratarlo para formar la cual, a su vez, nada mejor que una larga conversación mano a mano con la Directiva y con las comisiones con las que va a trabajar, en las que éstas puedan darse cuenta de cómo concibe la ayuda mutua y cómo encararía la obra si fuera el elegido.

Hasta aquí analizamos la figura del Capataz en una obra de Ayuda Mutua, la labor que desarrolla, las características personales que debe tener, y cómo y quién debe designarlo. Dijimos que el Capataz es una pieza clave, de cuyo trabajo depende buena parte del éxito de la obra, y que debe reunir aptitudes muy especiales, ya que descansan sobre él una cantidad de tareas y responsabilidades, que debe llevar adelante en condiciones también muy especiales, porque una obra de Ayuda Mutua no es una obra cualquiera. Por eso hemos afirmado que se requiere que tenga idoneidad técnica y don de mando, pero también el gusto y la capacidad de enseñar; la disposición para discutir y compartir, trabajando en equipo; e imaginación, para adaptarse a una realidad muy cambiante, especialmente porque debe trabajar con gente que no tiene experiencia en construcción, y muchas veces con dificultades financieras. Abordaremos ahora una serie de aspectos relacionados con el trabajo del Capataz, que suelen ser muy discutidos y sobre los que formulamos opiniones sin duda discutibles.

¿Tiempo total o tiempo parcial?

No tenemos ninguna duda de que es imprescindible la presencia permanente del Capataz en la obra, por lo cual no consideramos conveniente su contratación a tiempo parcial, lo que a veces es una tentación para ahorrar plata. El argumento fundamental en que se apoya esta convicción es que, como dijimos antes, el Capataz es la persona que responde a la Cooperativa que, por su idoneidad técnica, está en condiciones de asegurarle a aquella que la ejecución de la obra —de la cual es responsable la Cooperativa, no lo olvidemos— se desarrolla correctamente.

El Director de Obra no está en condiciones de hacerlo, en cambio, porque su rol es otro y porque por el tiempo que dedica a la obra no puede vigilar y supervisar cada detalle de ejecución: da las directivas generales, resuelve los problemas que se puedan plantear, y después deja la obra en manos del Capataz. Por ello los Directores de Obra reclaman que el Capataz sea de su confianza, y por ello, con más razón aún, la Cooperativa debe tener antes que nadie la misma seguridad. Porque, como ya dijimos, va a ser la Cooperativa quien pague los errores que el Capataz pueda cometer.

Para poder cumplir esa función resulta obvio que el Capataz debe estar permanentemente en la obra, incluso participando de las actividades de los fines de semana si en ellas se van a encarar tareas complejas o novedosas. Y si no es así, debe programar las tareas a realizar, con el Arquitecto Director, con la Comisión de Obra y preferentemente con alguien que actúe como responsable de la obra en ausencia del Capataz y que debe tener la capacidad técnica necesaria para desempeñar ese rol. Muchas cooperativas, incluso, llegan a acuerdos para que el Capataz tenga su día de descanso durante la semana, de modo que pueda estar en la obra en los días en que por la mayor presencia de ayuda mutua, la organización de las tareas se hace más compleja.

El problema es que si la obra es pequeña, se hace muy dificultoso cubrir los costos que implica contratar un capataz a tiempo completo y entonces debe recurrirse —por la razón del artillero— a alguien que cubra la mitad de la jornada, en la cual deberán resolverse todos los problemas y dejar las tareas programadas para la otra mitad. En una obra pequeña esto es posible —aunque nada sencillo— y también requiere una capacidad especial para llevarlo a cabo. En una obra grande (veinticinco-treinta viviendas o más), nuestra opinión es que decididamente no es posible y que el hecho de no contar con el Capataz durante todo el tiempo deja flancos descubiertos que después pueden redundar en vicios de obra. De los cuales, insistimos, será responsable la Cooperativa porque, si el proyecto es correcto y las instrucciones de obra fueron adecuadamente dadas, el Director de Obra (o sea, el Instituto) no tendrá responsabilidad en los errores que se pudieron cometer por falta de supervisión.

Como esos errores después deberán ser subsanados —se adviertan durante la obra, o después de habitadas las viviendas— y va a ser la Cooperativa la que pague las reparaciones, resulta que el ahorro que se haga en contratar un Capataz que no reúna las condiciones adecuadas, o no dedique el tiempo necesario, es el peor ahorro posible.

Lo que acabamos de afirmar no quiere decir que no pueda haber casos en que una cooperativa, contratando un capataz de medio tiempo, haya salido adelante. También se puede cruzar Dieciocho de Julio con los ojos cerrados y llegar a la vereda de enfrente sanos y salvos, si tenemos la suerte de hacer la pruebita con luz verde. Pero las excepciones no hacen las reglas. Son sólo eso: excepciones.

¿Capataz o Encargado?

Una alternativa que se maneja a menudo en las obras chicas es la sustitución del Capataz por un «Encargado», o sea alguien que cumpla las funciones de programar y controlar la ejecución de la obra, pero que al mismo tiempo trabaje en ella, por lo general como oficial. Habitualmente se trata, precisamente, de oficiales con experiencia, pero que aún no la tienen para asumir plenamente las tareas de un capataz.

En consecuencia generalmente cobran menos y además cuestan menos porque también trabajan en la obra.

Esta alternativa, experimentada por varias cooperativas, y que es una solución recomendada por algunos institutos técnicos, puede ser viable si la obra es pequeña y poco compleja y desde luego si se trata de trabajo a tiempo completo. Si no se dan estas circunstancias, es claro que si el Encargado hace de oficial no hace de Capataz, y el rol más importante que tiene para cumplir en la obra no es el de colocar ladrillos o amurar puertas, sino el de supervisar que ella se desarrolle correctamente y que tanto contratados como cooperativistas cumplan adecuadamente su trabajo.

Entonces, el supuesto ahorro de un oficial, que se realiza si esas tareas son efectuadas por el Encargado en parte de su tiempo, se transforma en un ahorro peligroso, porque para ello está desatendiendo su papel fundamental, que es supervisar la ejecución de la obra, controlando todos sus detalles —tarea que, insistimos, no es del Director de Obra, sino del Capataz— y entonces se corre el riesgo que haya problemas o errores, para subsanar los cuales habrá que gastar mucho más dinero que el que supuestamente se ahorró.

¿Capataz cooperativista?

Varias cooperativas, que tenían entre sus socios un compañero con capacidad suficiente para desempeñarse como Capataz, han hecho la experiencia de contratar para esa tarea a un cooperativista. De vuelta es la prueba de cruzar Dieciocho de Julio con los ojos cerrados. Hay cooperativas a las que con esa decisión les ha ido bien, pero para nosotros eso también es una excepción.

En otra nota («Cooperativistas contratados: la solución de un problema y el problema de una solución») nos extendemos sobre los problemas que representa, en una obra de ayuda mutua, desempeñar el doble rol de trabajar como contratado y realizar mano de obra benévola. Esos problemas se multiplican enormemente si el que desempeña ese doble rol es nada menos que el Capataz, entre otras cosas porque él es quien tiene la autoridad máxima en «el campo» y por consiguiente no puede mezclar esa función con la de socio sometido a los mecanismos de democracia interna de la Cooperativa.

Por otro lado, la Cooperativa tiene que tener la potestad, si el trabajo del Capataz —como el de cualquier otro contratado— no responde a las necesidades, de reemplazarlo, pagándole el despido. Pensar que eso es fácil con un Capataz-socio es como imaginarse que un club de fútbol pueda cesar a un técnico que es además el presidente del club.

Capataces «con cuadrilla»

Muchos capataces sostienen que para desempeñar correctamente su labor deben tener absoluta confianza en los contratados, y enton-

ces plantean que se les dé la libertad de elegirlos entre gente a la que conocen, con la que han trabajado y en la que confían.

Es la misma historia que la del Instituto respecto al Capataz: sin duda, tal como es bueno que el Director de Obra «sintonice» con el Capataz, es bueno que éste sintonice con los oficiales, con los que va a compartir tareas. Es algo que la Cooperativa debe tener en cuenta al decidir a quién contrata, pero también el tener la última palabra en esa decisión es una potestad que la Cooperativa no puede renunciar ni compartir. De lo contrario se puede dar la curiosa situación de que el contratado sienta que depende más del Capataz que de la cooperativa que lo contrata y le paga. Entonces, en este caso también lo que debe suceder es que la Cooperativa consulte, escuche... y después decida.

Relación con la Comisión de Obra y el IAT

En el desempeño de su labor el Capataz apoya el trabajo de otros órganos o personas que se desempeñan en la obra y a su vez recibe el apoyo de ellos. Si esa relación se mantiene dentro de los términos de la colaboración y el trabajo en equipo, el resultado será bueno. Si en cambio, la Comisión de Obra quiere hacer de Capataz o el Capataz de Arquitecto, o cualquiera de las confusiones de roles que es posible imaginar, o habrá choques que harán perder rumbo al barco o las responsabilidades quedarán a cargo de quien no debe tenerlas.

Por eso es fundamental clarificar el papel de cada uno desde el principio y convencer a todos los protagonistas que sus papeles y tareas son complementarios pero no sustitutivos. El Capataz no debe dejar que la Comisión de Obra tome las decisiones que son de su responsabilidad, pero es muy bueno que escuche las sugerencias o las opiniones que la Comisión de Obra tenga para hacerle. Como es muy bueno que el Arquitecto Director escuche al Capataz y éste al Arquitecto, en vez de entrar —que también sucede— en una competencia por quién sabe más, que a la que menos le sirve es a la Cooperativa.

Capataces líderes y capataces de perfil bajo

Y un último aspecto, vinculado con el perfil del Capataz. En estos casi cuarenta años que lleva andados el movimiento cooperativo desde los grupos pioneros, han pasado muchos capataces que han trabajado junto a las cooperativas. Sus características han sido tan distintas como distintos somos los seres humanos, pero yo diría que básicamente hay dos perfiles bien definidos: el «Capataz-líder» y el «Capataz-técnico», o de perfil bajo.

Del primer tipo creo que fue modelo el inolvidable «Canario» Benítez, cooperativista él mismo, gremialista, militante político y yo diría que hasta trabajador social en su estilo y a su modo. El Canario se ponía al

frente y empujaba, pero siempre respetando, cómo no!, el inalienable derecho de la Cooperativa a equivocarse sola. Que tiene que respetar el Capataz como tiene que respetar el Instituto y tiene que respetar —también, y claro que lo hace— la propia Federación.

El otro extremo es el del Capataz que cumple impecablemente su labor, que ejerce su responsabilidad sin aflojar un ápice, pero que guarda su distancia de trabajador contratado y no va más allá de lo que por su función le corresponde.

En un estilo y otro ha habido formidables capataces y formidables personas. Los dos estilos sirven, aunque quizá todos tengamos tendencia a admirar al «Capataz-líder». Y en los dos estilos también puede haber situaciones problemáticas: o porque el líder es tan líder que quiere decidir por la Cooperativa o porque —en el extremo opuesto— el Capataz se coloca tanto en su papel de dependiente y en respetar las potestades de decisión de la Cooperativa, que pierde iniciativa y capacidad de proponer y llevar adelante ideas.

Como en tantas otras cosas, en esto no hay recetas, y optar por uno u otro estilo dependerá también del estilo de la Cooperativa, y de encontrar a la persona con la que mejor pueda trabajar en equipo en una compenetración mutua. Se trata, de todos modos, de una decisión muy importante, que la Cooperativa debe tomar por sí misma, después de pensarlo muy bien, después de escuchar todas las opiniones y recibir todos los asesoramientos necesarios —en particular, el del Instituto asesor— y sabiendo que en buena medida el éxito de la obra depende de hacer una elección correcta.

La Administración de obra: ¿tarea de profesionales o de cooperativistas?[49]

Las cooperativas de vivienda, ¿deben tener un administrador contratado o no? Esta es una de las tantas preguntas vinculadas con el sistema cooperativo que tienen respuestas polémicas: los institutos de asistencia técnica en general se vuelcan a recomendar que sí lo haya; las cooperativas, a su vez, tienden muchas veces a pensar que esa función puede ser asumida sin problemas por la propia cooperativa. Conocemos casos de cooperativas que han hecho por sí mismas la administración y les ha ido muy bien; conocemos también casos de cooperativas a las que les habría ido mucho mejor si hubieran contado con un administrador contratado. En esta nota no pretendemos dar una respuesta única e infalible a esta cuestión, sino dejar claro que la administración es una tarea especializada, importante y que insume mucho tiempo, y que si es asumida por la cooperativa, ésta debe contar con recursos humanos adecuados para ello, a los que se deberá liberar de otras obligaciones para poder asumir esa tarea con la necesaria dedicación y responsabilidad.

Qué es la administración de una obra

Antes de discutir quién debe realizar la administración de obra, pongámonos de acuerdo primero en qué es. Sin pretender tener la última palabra al respecto, creemos que la descripción de tareas que incluimos a continuación es una buena aproximación al contenido de esa función. Dicha descripción corresponde a las bases que propusimos para la contratación del Administrador del Barrio «Veintiséis de Octubre», y además de expresar nuestra propia opinión, refleja las consultas que hicimos, tanto con compañeros que ejercieron la administración de obra de sus respectivas cooperativas, como con técnicos de dos institutos asesores.

1. Confección, con apoyo del Instituto de Asistencia Técnica (IAT), del calendario de recursos y obligaciones, que será presentado mensualmente al Consejo Directivo para su aprobación.
2. Seguimiento del cumplimiento de dicho calendario, incluyendo el seguimiento de flujos financieros y de caja, e informando semanalmente al Consejo Directivo.

49 Publicado en *El Solidario* n.° 47, octubre de 2002.

3. Responsabilidad de la ejecución presupuestal del programa (pagos, cobros, compromisos), en coordinación con el Tesorero.
4. Responsabilidad de aportar al IAT los elementos e informaciones necesarios para el estudio del desarrollo económico-financiero del programa habitacional para evitar eventuales desfinanciamientos.
5. Responsabilidad de aportar, a quienes corresponda, todos los elementos necesarios para la realización en tiempo y forma de la contabilidad mensual y de los balances anuales.
6. Responsabilidad, a partir de la información y solicitudes que reciba del Consejo Directivo y Comisión de Obra, de la realización de los llamados a licitación y pedidos de precios para la compra de insumos.
7. Preparación de los elementos necesarios para los llamados a licitación o pedidos de precios, estudio —con las Comisiones de Obra y de Compras y el asesoramiento del IAT— de las propuestas presentadas y elevación de los informes correspondientes al Consejo Directivo para la adopción de las decisiones correspondientes.
8. Responsabilidad en la exigencia del cumplimiento de los suministros contratados.
9. Responsabilidad, conjuntamente con el sobrestante, si lo hay, de la realización de inventarios de equipos y materiales en los plazos que defina el Consejo Directivo.
10. Realización, en coordinación con el IAT, de estudios financieros y de posibilidades de financiamiento en caso necesario.
11. Asesoramiento al Consejo Directivo, Comisión de Obras y Comisión de Compras en todos los aspectos relativos a la administración de la obra sobre los que sea consultado.

Nuestra propuesta de bases para la contratación del Administrador concluía así: «será designado por la Cooperativa, contando para ello con el asesoramiento del instituto de asistencia técnica. Deberá tener una dedicación a sus actividades no menor de seis horas los días hábiles».

Importancia de la Administración de obra

La descripción que se acaba de hacer basta para probar la importancia de las tareas que cumple un administrador de obra y su especialización: para dar un solo ejemplo, los errores en la elaboración o en el seguimiento y ajuste del calendario de ingresos y egresos de la cooperativa, cuestan plata que la cooperativa no tiene; también para poner un solo ejemplo, realizar estudios de financiamiento y proponer alternativas para el mismo no es cosa que esté al alcance de cualquier mortal que desconozca el tema; en cualquier caso, todas estas actividades, que son muchas y complejas, y que acarrean una gran responsabilidad, porque se juega en ellas el equilibrio económico del programa, requieren mucho tiempo.

O sea: se trata de tareas que requieren capacidad, capacitación y tiempo. ¿Las puede hacer un cooperativista? Claro que sí: hay numerosas cooperativas en que así ha sido. Pero esas cooperativas tenían la gente adecuada y la dotaron del tiempo adecuado. Si no se dan esas condiciones, es mejor no hacer pruebas, porque se trata de un área muy sensible, de la que depende de modo fundamental la eficiencia de la cooperativa. Porque de que el administrador cumpla con sus funciones depende no sólo una serie de actividades que están en su órbita directa, sino también otras que son responsabilidad de otros actores (el Consejo Directivo, el Instituto, los responsables de llevar la contabilidad), que necesitan datos, informaciones y alternativas de propuestas que debe proporcionar la Administración.

Y otro aspecto esencial, que está incluido en el perfil que transcribimos más arriba: el administrador es un funcionario de la empresa y debe responder a la cooperativa que, no hay que olvidarlo, es quien hace las veces de empresa constructora. El instituto asesor, entonces, como en el caso de la contratación del capataz, deberá opinar y su opinión deberá ser tenida muy en cuenta por la cooperativa. Pero la decisión la toma la empresa. O sea, la cooperativa.

También, como pasa con el Instituto, el Administrador funcionará bien —sea cooperativista o contratado— si cumple eficazmente sus tareas, pero no sí se extralimita en ellas, lo que puede llegar a hacer hasta por un exceso de entusiasmo. Un administrador que toma decisiones que no le competen, aunque sea extremadamente eficiente y tenga mucho criterio para tomar esas decisiones, puede ser tan negativo como un instituto asesor o un capataz que decida por la cooperativa. Porque este asunto funciona bien si cada uno cumple a cabalidad su rol y no invade los de los demás.

En resumidas cuentas: la posibilidad de que la cooperativa asuma la responsabilidad de realizar la administración depende de que tenga la persona o las personas adecuadas para hacerlo, lo que será tanto más difícil cuanto más grande y compleja sea la obra, porque en ese caso la administración será especialmente complicada. Y otro problema es que el cooperativista que se encargue de ello pueda disponer del tiempo necesario, lo que dependerá de sí mismo, pero también de la cooperativa, que deberá liberarlo de otras actividades (salvo de algunas imprescindibles y muy buenas horitas de campo, por las que todo socio debe pasar). Una alternativa para viabilizar esto es una «administración colectiva», con más de una persona, pero eso también tiene sus límites, porque hay tareas que es muy difícil dividir y porque es necesario que las responsabilidades queden claramente definidas.

Todo esto conduce a la necesidad que la cooperativa evalúe cuidadosamente si va a asumir la responsabilidad de la administración, porque el ahorro del sueldo del administrador puede llegar a

ser un muy mal negocio. Y a que de cualquier forma esté dispuesta a modificar esa decisión si las cosas no funcionan como se esperaba. Pero lo que sí es claro es que, en un sentido u otro, se trata de una decisión que debe tomar la cooperativa. Por cierto, una de las más importantes.



LA OBRA TERCERA PARTE

La preobra, ensayo general para la obra[50]

No debe haber dos opiniones sobre la importancia que tiene la preobra en un programa cooperativo de ayuda mutua: cooperativistas, dirigentes, técnicos, todos coincidimos en que una buena preobra es un disparador fundamental para que la obra sea exitosa. Las unanimidades se acaban cuando empezamos a discutir qué es una buena preobra*: qué objetivos debe perseguir, cuál es el momento mejor para realizarla, en qué debe consistir. Nadie tiene «la justa» sobre estas cuestiones, entre otras cosas porque no hay respuestas únicas para estas preguntas y porque lo que en algunas cooperativas ha resultado un éxito, en otras, con otra realidad, puede ser un fracaso. Sin embargo hay una receta que sí creemos que sea válida y universal: que para hacer una buena preobra lo primero es entender a cabalidad el papel que ella cumple en un programa cooperativo de vivienda. Este artículo procura ayudar a esa comprensión.*

Por qué hacer preobra

El primer punto que vale la pena discutir es el *porqué* de la preobra, y eso nos lleva a la imagen que titula esta nota: así como ninguna compañía teatral representaría una obra sin ensayarla previamente, así como los deportistas se entrenan duramente antes de competir, la cooperativa *debe* hacer preobra como un ensayo general y un entrenamiento para lo que vendrá después: la obra.

Y siguiendo con la comparación: cuando los actores ensayan tienen la posibilidad de corregir errores, de advertir problemas, sin que haya público o críticos presentes. Se hace entonces todo un trabajo de pulido, de perfeccionamiento, que permite que el día de la función todo salga lo mejor posible. Si no fuera así, se estaría *improvisando,* cosa que puede ser muy divertida pero que tiene un riesgo de fracaso muy alto.

Y bien: la relación preobra-obra funciona igual; durante la preobra es mucho más fácil conocer a la gente, saber para qué puede ser más apto cada uno, ajustar cosas que no andan bien, hacer pruebas, porque en ese momento hay menos condicionamientos, menos tensiones, los plazos todavía no están corriendo, la cooperativa no está manejando la importante masa de dinero que deberá manejar después. En una palabra: todo es más fácil porque las consecuencias que puede tener un error son mucho menores.

50 Publicado en *El Solidario* n.° 43, abril de 2002 y n.° 44, junio de 2002.

¿Qué pasaría si no se hace preobra? Bueno, que el ensayo va a ser con el público en las butacas y los errores van a tener un precio, que no va ser bajo. Se va a malgastar tiempo y dinero que se pudo *biengastar* y que después ya no podrá recuperarse; es como si en un partido de fútbol los jugadores de un equipo entraran sin hacer el calentamiento previo y cuando consiguen templar los músculos para el esfuerzo, en el propio partido, ya van perdiendo cinco a cero.

Para qué hacer preobra

Establecido que es fundamental hacer preobra en un programa cooperativo de ayuda mutua, importa ahora clarificar los objetivos de esta etapa, para poder determinar qué tipo de actividades será más provechoso desarrollar.

En nuestra opinión el *para qué* de la preobra pasa por dos cuestiones centrales: poner a punto, en todos los aspectos, la organización cooperativa para la obra, y obtener un avance que permita iniciar la obra con un cierto capital, mediante la «Cuota 0».

¿Qué significa esto? Bueno, que como la reglamentación dispone que el financiamiento[51] se va entregando de acuerdo al avance de obra, *una vez realizado éste*, si hay preobra habrá una cuota inicial, la famosa «cuota cero». Y si no hay preobra, *la cuota cero será cero*.

Ahora bien: si queremos poner a punto la organización cooperativa, es obvio que no vamos a hacer preobra contratando a una empresa constructora para que haga el movimiento de tierra, por ejemplo: en primer lugar, porque eso costaría un dinero que la cooperativa en ese momento no tiene —y que cuando se reciba, será para pagarle a la empresa— y en segundo lugar, porque la que se entrenaría sería la empresa constructora y no la cooperativa. Claro que en algún caso puede ser necesario efectuar parte del movimiento de tierra —siguiendo con el ejemplo— para después poder hacer otra cosa, por ejemplo las cimentaciones de una «tira» de viviendas, y entonces sí estará justificado invertir en eso parte del ahorro de la cooperativa.

Porque no hay que olvidar que mientras la obra se va a hacer contando con el financiamiento, la preobra se hace exclusivamente a pulmón, nada más que con los recursos que la cooperativa pudo ahorrar, y entonces es fundamental sacar el máximo partido posible de cada peso.

Por otro lado, si queremos que la cuota cero «engorde» —y esto es muy importante, porque ése va a ser el capital de giro fundamental de la cooperativa, que si no lo tiene, o es muy pequeño, la va a obligar a recurrir al crédito, lo que siempre encarece— tenemos que tratar tam-

---

51 El financiamiento en la reglamentación que rigió entre 1993 y 2008 consistía en un préstamo y un subsidio de capital; en las demás reglamentaciones, anteriores y posterior, exclusivamente en un préstamo, aplicándose el subsidio sobre la tasa de interés (antes de 1993) o directamente sobre la cuota resultante, después de 2008. (Nota de 2013).

bién de utilizar la inversión en aquello que, con el valor agregado de la ayuda mutua, rinda más.

Finalmente, otro punto clave es que lo que se hace en preobra adelante efectivamente la obra, y cuanto más la adelante, mejor. Por eso otra buena opción es elegir como tareas de preobra aquellas que son necesarias para que la obra arranque o agarre ritmo, como construcciones auxiliares, tareas de poco costo que requieren tiempo importante, etcétera.

En este asunto tampoco hay recetas: con estos criterios y los que desarrollaremos a continuación, cada cooperativa debe discutir con sus técnicos y en definitiva decidir, qué preobra hará. Sin embargo, la experiencia de estos treinta años de cooperativismo de ayuda mutua muestra que generalmente las preobras más exitosas han sido las que priorizaron la construcción de obradores o de salones comunales utilizables por lo menos parcialmente como obradores, así como el comienzo de la etapa de cimentación, cuando ésta tiene una fuerte componente de ayuda mutua.

Cómo hacer preobra

De lo dicho antes surge que la preobra tiene que parecerse lo más posible a la obra, sobre todo en cuanto a la organización de la cooperativa, pero que debe hacerse con las mínimas inversiones posibles. Por consiguiente habrá que poner mucho énfasis en el trabajo de la ayuda mutua y reducir al mínimo la mano de obra contratada.

Esta reducción no incluye al capataz: el capataz es importante que esté desde el principio y que sea precisamente quien va a desempeñar esa tarea en la obra. Debe haber pocas decisiones peores que contratar un «capataz de preobra» (generalmente alguien menos capacitado, que cobra menos) y después otro para la obra: si lo que se hace en esta etapa integra la obra (y a veces es la base sobre la cual la obra se continúa) es fundamental que quien va a ser su responsable esté desde el principio al pie del cañón. Entre otras cosas para que quede claro que tiene toda la responsabilidad.

Claro, contratar un capataz a tiempo completo en la preobra es inviable: pero es que en esta etapa tampoco es necesario que el capataz esté a tiempo completo, y entonces la forma de que todas estas cosas cierren, puede ser la contratación a tiempo parcial del capataz, con el compromiso mutuo de su incorporación con toda la dedicación que sea necesaria —que dependerá de la complejidad del programa— cuando la obra comience a pleno.

Asimismo es fundamental que el instituto de asesoramiento técnico participe integralmente de esta etapa asumiendo el mismo tipo de responsabilidad que tendrá posteriormente: la relación cooperativa-IAT, sobre la cual ya hemos hablado en alguna nota anterior, es una de las

claves del buen éxito de un programa cooperativo de ayuda mutua, y ésta es también una cosa que debe entrenarse, trabajarse, pulirse.

También resulta clara la conveniencia de que las tareas a desarrollar en preobra no sean demasiado diversificadas, lo que obligaría a los cooperativistas al aprendizaje y conocimiento de múltiples funciones. Cuando los cooperativistas están aprendiendo tantas cosas tan importantes —entre ellas, qué es una cooperativa— lo mejor es que sea poco y simple lo que haya que aprender en materia de obra. Ya habrá tiempo de conocer cómo se pegan los azulejos o cómo se enhebra la eléctrica, si es necesario.

Siendo aspectos esenciales en el desarrollo de un programa de vivienda —de cualquier programa, pero aún más si es una cooperativa de ayuda mutua— la planificación cuidadosa de los trabajos, su seguimiento riguroso, la realización de evaluaciones periódicas y cuando sea necesario de ajustes y reprogramaciones, éstos deben integrarse ya desde la preobra. La planificación es quizá lo más importante que la cooperativa debe entrenar durante la preobra y en eso también ayudan la escala más reducida y la mayor simplicidad de las tareas que se deben encarar en este momento, frente a las que corresponderán a la obra.

Finalmente, como en los programas cooperativos de ayuda mutua no sobra nada, y mucho menos plata, debe procurarse que aquello que se haga *sirva*: la preobra es un lugar para aprender pero el dinero que se gasta debe ser bien aprovechado; por eso recalcamos de nuevo la importancia de no plantearse tareas demasiado ambiciosas, que es difícil poder realizar bien. Por eso también puede ser conveniente encarar en esta etapa obras de carácter provisorio, que no van a ser conservadas. De cualquier modo, si hay que hacer obras que no son provisorias, deben realizarse en un todo de acuerdo con los permisos de construcción correspondientes.

Con qué hacer preobra

Ya dijimos que la preobra, como ensayo general de la obra que es, debe parecerse a ésta lo más posible, porque si se trata de representar *Hamlet* no vamos a ensayar *Barranca Abajo*. Pero hay una cosa en la que la preobra es esencialmente distinta de la obra: los recursos con los que se cuenta.

En obra, en efecto, la cooperativa cuenta con el financiamiento otorgado por el Estado, pero en preobra todavía no está el financiamiento y por consiguiente la cooperativa sólo dispone de sus propios recursos. De esto se desprende la importancia de planificar adecuadamente la preobra y de plantearse hacer algo que esté al alcance de la cooperativa, no sólo desde el punto de vista de las energías con que se cuenta, sino también del dinero que se dispone.

Porque las cooperativas son expertas en hacer magias y esas magias se llaman beneficios, cuotas sociales, rifas o directamente manga, pero todo esto es magia menor. Y la magia menor no produce milagros mayores, por lo que hay que medir bien hasta dónde se puede llegar sin tensar demasiado el arco.

Otra alternativa, claro, es el crédito: si «el plástico» (la tarjeta de crédito) sirve para que cada familia cooperativista llegue a fin de mes, ¿por qué no habría de servirles también cuando se juntan en la cooperativa? Y bueno: esta solución no debe descartarse, pero lo mismo que cada familia con el plástico, debe ser usada con mesura. Porque los créditos después hay que pagarlos y si no se pagan empiezan los recargos y el crédito se pierde y eso a la larga termina anulando todos los supuestos beneficios que podía tener el plantearse una meta más ambiciosa.

Por eso, antes de endeudarse, la cooperativa tiene que tener claro cómo va a pagar y ser muy cuidadosa en no repetir el cuento de la pastorcita y el cántaro. En particular no debe contar con el dinero de la obra para pagar los créditos de la preobra, porque el dinero de la obra, salvo que ya se tenga la fecha de escritura, no se sabe bien cuándo va a llegar.

Todo esto nos conduce, como ya dijimos, a la importancia de la planificación en la preobra, pero también nos lleva a la importancia del momento en que ella se realiza. Porque una preobra hecha a destiempo es económicamente mucho más complicada que si se la lleva adelante en el momento oportuno. Y hay ejemplos —desde muy antiguos a muy recientes— de cooperativas que por apresurarse a hacer preobra o por plantearse metas que no podían razonablemente cumplir se han metido en líos económicos y financieros que después las han afectado en el desarrollo de la obra. O que han quedado condicionadas con proveedores a los que les tienen que seguir comprando —caro— porque les deben.

Como también hay ejemplos —y también desde muy antiguos a muy recientes— de cooperativas que por no haber hecho una preobra adecuada tuvieron dificultades financieras porque arrancaron con cero peso.

Cuándo hacer preobra

Entonces, ¿en qué momento hacer preobra? Un equipo de fútbol no hace los ejercicios de calentamiento el día anterior al partido. Tampoco los comienza faltando cinco minutos para salir a la cancha. Aquí es lo mismo: la preobra debe realizarse en un momento suficientemente próximo al comienzo de la obra como para que el dinamismo, la coordinación y la motivación que se adquieren, perduren y se prolonguen en la obra. Se trata de calentar los músculos y no de cansarse.

Pero al mismo tiempo el momento de hacer preobra debe estar suficientemente alejado del comienzo de la obra para que aquélla se pueda desenvolver adecuadamente. En efecto, si la preobra «se aprieta» contra la obra, todas aquellas ventajas de las que hablábamos (la posibili-

dad de ajustar procedimientos y corregir errores sin las angustias que traen las premuras y los plazos a cumplir) desaparecen: la preobra deja de ser una fase experimental para confundirse con la primera etapa de la obra. Y la cooperativa pierde la oportunidad de probarse a sí misma; de probar su sintonía y coordinación con el instituto asesor y la de éste con el capataz; el funcionamiento y relación de las comisiones, en fin todos y cada uno de los detalles que después van a hacer de la obra un engranaje aceitado o un conflicto permanente.

Entonces, ¿cuándo? ¿Un mes antes, tres meses antes, un año antes? Sería de ilusos pretender zanjar esta cuestión con un número único y definitivo: la respuesta dependerá de cada situación y de cada cooperativa, pero la experiencia ha demostrado que el criterio general tiene que ser el que señalábamos antes.

De todas formas, por el dinero y el tiempo que se dispone y por el lapso mínimo que se requiere para poner a prueba todas las cosas que deben ser puestas a prueba en la preobra, la duración de ésta no puede ser mucho mayor ni mucho menor de los tres meses. Las cooperativas que hacen preobras mucho más largas se desgastan y generalmente se endeudan, y ninguna de las dos cosas es buena para ingresar a la obra; las que hacen preobras mucho más cortas, en cambio, no consiguen adquirir el afiatamiento que hace falta, y llegan a la obra insuficientemente preparadas.

La cuestión es tener la varita mágica para ubicar esos tres meses, poco más o poco menos, en el momento preciso en que la preobra no sea prematura ni tardía. Llegará la hora en que no hará falta para eso varitas mágicas,[52] en que las tramitaciones serán planificadas y que una cooperativa sabrá al ingresar su trámite, aproximadamente cuándo obtendrá el préstamo, si hace todo lo que tiene que hacer. Pero esa hora no es la de hoy, donde la falta de voluntad política, los recortes y la burocracia hacen que el trámite para obtener el préstamo sea un laberinto impredecible.

Por eso nos parece que la mejor solución puede estar en planificar una preobra que comience cuando el expediente ingresa en la etapa final del trámite: por ejemplo, cuando el BHU recibe la documentación de la cooperativa para escriturar, con el padrón socioeconómico definitivo, el mostrador veintidós de los treinta del Calvario.

Y que esa preobra tenga la suficiente flexibilidad como para poder acelerarla o «tranquilizarla» si es preciso. No hay que olvidarse que un

---

52 Y bien: en esto podemos decir que la hora sí llegó. La reglamentación 2008 (y lo mismo la 2011, que se diferencia de la anterior fundamentalmente en los montos de financiamiento, en este caso un 40% menores) establece no sólo plazos para las cooperativas, sino también para el propio Estado. Esos plazos permiten estimar, sin demasiado error, que una vez aprobado el proyecto ejecutivo del programa, la escritura se producirá en un plazo de cuatro a seis meses, lo que entorna con bastante precisión el momento de comienzo de la obra y por lo tanto, el de realización de la preobra. (Nota de 2013).

lapso muerto entre la preobra y la obra puede también anular buena parte de los efectos positivos de aquélla. Y que querer estirar la preobra si se empezó prematuramente, porque la gente sigue con ganas, puede servir para adelantar mucho si se hace con prudencia, pero también puede embretar económicamente a la cooperativa si ésta se sigue endeudando tirando la pelota para adelante.

Un último comentario, casi de Perogrullo: en toda obra hay un par de inviernos y eso da barro suficiente para satisfacer al hincha más fanático: no hace falta entonces agregar barro en la preobra, o dicho más corto: nunca en invierno, salvo que se trate de prefabricar. O que no haya más remedio.

La Seguridad en las obras de ayuda mutua[53]

La construcción es una actividad identificada generalmente como riesgosa: no es casualidad que a menudo veamos en la prensa noticias de accidentes en las obras y tampoco es casual que el sindicato de trabajadores de la construcción exija permanentemente mejorar las medidas de seguridad.

No es la única actividad riesgosa, sin embargo: tampoco son infrecuentes las noticias de accidentes en otras industrias; quizá la diferencia esté en que los gremios correspondientes no tienen la fuerza suficiente para hacer un paro cuando se produce un accidente y por ello la noticia trasciende menos. Es que el mundo se ha vuelto un lugar riesgoso, en esta carrera loca por sacar siempre más provecho, sin importar a costa de qué.

Si a esa situación le agregamos que en la obra participen personas sin experiencia, como sucede en los programas de ayuda mutua, parecería que el resultado no podría ser otro que un aumento de los riesgos y en consecuencia de los accidentes. Y, sin embargo, no es así: los accidentes, en particular en las cooperativas de ayuda mutua, aun los de menor significación, no son frecuentes —lo son menos que en las obras «comunes»—, gracias a la prudencia con la que se actúa generalmente: por parte de los cooperativistas, pero también de capataces y técnicos, que saben que deben extremarse las precauciones para que no haya problemas.

La primera precaución a tomar es crear conciencia de que existen riesgos y que la mejor forma de minimizarlos es respetar las medidas de seguridad. Sumar a ese propósito es el objetivo de este artículo.

En múltiples circunstancias de nuestra vida corremos *riesgos*, o sea enfrentamos situaciones en que la probabilidad que podamos sufrir un daño es especialmente alta. Corre riesgos el pasajero de un avión, corre riesgos el obrero que trabaja con explosivos, pero también puede correr riesgos el peatón que cruza la calle. En este caso la probabilidad de daño es menor, siempre que crucemos con luz verde y prestando atención a los autos que doblan (ellos también tienen luz verde, aunque no la preferencia). Si en cambio se nos ocurre cruzar con luz roja, la probabilidad de que nos atropellen y suframos lesiones es mucho

53 Publicado en *El Solidario* n.° 68, mayo de 2005.

mayor y puede ser mayor incluso que la de quien viaja en un avión que cumple escrupulosamente sus rutinas de seguridad o la de un obrero de una cantera que actúa de igual forma. Quiere decir que hay situaciones riesgosas en sí mismas, pero que pueden serlo menos si se toman precauciones y que hay otras que, no siéndolo en principio, pueden volverse riesgosas por el desconocimiento o la imprudencia.

En una obra pasa lo mismo: los materiales estibados o depositados provisoriamente en un lugar a la espera de ser utilizados (por ejemplo: los ladrillos en un andamio), no tienen por qué caerse. Pero si en vez de colocarlos formando una pila estable, se disponen de cualquier manera o muy cerca de un borde libre, la probabilidad de que se caigan aumenta considerablemente. Si se caen, tampoco tienen por qué hacerlo sobre la cabeza de alguien, pero si hay gente circulando en la obra por lugares donde no hace falta o por donde no deberían hacerlo, también eso se vuelve más probable. Finalmente, si algo se cae desde cierta altura e impacta en la cabeza o en un pie de un obrero o un cooperativista, las consecuencias no serán las mismas si lleva casco que si no lo lleva, si está equipado con calzado de seguridad o con ojotas. En resumidas cuentas: las situaciones peligrosas que se dan inevitablemente en una obra —como en tantas otras actividades— pueden volverse menos probables y menos graves si se adoptan determinadas precauciones y mucho más en caso contrario. O dicho de otra manera: aun las situaciones seguras pueden dejar de serlo, por la realización de *actos inseguros*.

El conjunto de las precauciones que se toman para hacer mínimos los riesgos, o sea las probabilidades de que ocurra un daño, es lo que normalmente se llama *normas de seguridad*. Esas normas son de tipos muy variados y refieren a aspectos también muy distintos: el cuidado de las condiciones de funcionamiento de instalaciones y equipos, el cumplimiento de determinadas rutinas, el uso de elementos de protección, la disposición de procedimientos establecidos para los casos en que se produzca un accidente. Algunos ejemplos bien variados de estas normas: la conexión de equipos o máquinas eléctricas a instalaciones con tierra, la colocación de elementos protectores en las sierras y otros dispositivos de corte, la absoluta prohibición de la permanencia en obra de personas sin casco —aun los visitantes—, el uso de cinturones o cuerdas salvavidas para quienes trabajan en altura en situaciones no protegidas, la existencia en obra de elementos de primeros auxilios y el conocimiento de qué debe hacerse en los casos de accidentes o problemas más comunes, el contar con un servicio de asistencia de emergencia eficiente, etcétera.

Todas estas normas están reguladas, desde hace algunos años, por un Decreto del Poder Ejecutivo, el 89/95, que en sus treinta y siete páginas y más de doscientos cincuenta artículos enfoca aspectos tan diversos como: Normas de Higiene; empleo de Andamios; Protecciones Especiales (redes, barandas, escaleras, riesgo eléctrico); utilización de

Máquinas, Equipos y Herramientas, y Equipos de Elevación y Transporte; realización de Demoliciones y Excavaciones; Medios de Protección personal (cabeza, ojos, oídos, respiración, manos, pies), y Servicio de Seguridad (esta enumeración corresponde a los capítulos y subcapítulos del Decreto). La Norma también establece las obligaciones del empleador y los trabajadores, que en el caso que estamos analizando (sin entrar a la problemática de los contratados, que es similar a la de cualquier obra), presentan una característica singular: el empleador son los cooperativistas, puesto que la cooperativa es la empresa, y los trabajadores ... también son los cooperativistas.

No es éste el lugar para entrar en profundidad sobre el contenido del decreto citado y en todo caso seguramente sería mejor que ese análisis fuera hecho por un experto en el tema. Lo que nos interesa aquí, en cambio, es dejar claro que existe una reglamentación sobre la seguridad en la obra, que recoge la experiencia de muchos años y contempla multitud de cuestiones vinculadas con ella, y que su cumplimiento, sin perjuicio de la responsabilidad de las personas que la cooperativa contrata para asesorarla en estos aspectos (el Director de Obra, el Capataz, el Prevencionista) es también responsabilidad de los obreros contratados y lo es doblemente de la cooperativa y los cooperativistas: en cuanto empleadores y en cuanto trabajadores en la obra.

El Decreto 89/95 introduce un requisito que interesa comentar brevemente: que exista en la obra *un Servicio de Seguridad*, que se define (Art. 147) como un servicio «con capacidad operativa suficiente en personal, instalaciones y medios para atender las misiones y funciones que la presente reglamentación le asigna». ¿Cuáles son éstas? Impulsar una política de Seguridad e Higiene en el Trabajo y desarrollar programas de prevención de accidentes; identificar y evaluar las condiciones que causan esos accidentes, desarrollando métodos de investigación y de evaluación de riesgos, elaborando estadísticas de siniestralidad laboral, revisando sistemáticamente el desarrollo y el equipamiento tecnológico a estos efectos, y determinando los equipos de protección personal y colectivos adecuados; asesorar sobre el cumplimiento de Leyes, Reglamentaciones o Normas aplicables; establecer un Programa de Acciones para prevenir riesgos laborales; impartir a todos los trabajadores instrucciones precisas sobre los riesgos existentes y las medidas tendientes a prevenirlos.

El Art. 244 del Decreto establece que «toda empresa que ejecute obras de construcción o realice etapas de las mismas, que ocupe 100 o más trabajadores en un centro de trabajo o en varios, o que ejecute obras o trabajos a más de 8 m de altura y/o excavaciones con una profundidad mayor a 1,50 m, deberá contar con Servicios de Seguridad en el Trabajo de carácter interno», esto es propios de la empresa, mientras que las que ocupen entre 5 y 99 trabajadores podrán contratar servicios externos o compartirlos con otras empresas (Art. 245).

En cualquier caso el Servicio de Seguridad deberá contar como mínimo con un asesor en materia de Seguridad, con título habilitante y registrado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual será el responsable del servicio y dejará constancia por escrito en el Libro Único de Trabajo, de todas las medidas y acciones indicadas para alcanzar los fines perseguidos. El responsable del Servicio de Seguridad deberá ser Técnico Prevencionista con título expedido u homologado por la UTU o egresado universitario de las carreras de Ingeniería o Arquitectura que acredite una experiencia laboral no inferior a un año en Seguridad e Higiene, y estudios específicos en la materia.

Finalmente, el Art. 251 del Decreto 89/95 establece que los asesores en Seguridad que dirijan estos Servicios serán responsables de las obligaciones fijadas por las leyes y decretos que regulan la materia, pero que ello *no excluye* la responsabilidad que corresponda a las personas físicas o jurídicas propietarias de la empresa constructora o que la administren. El Decreto no lo dice explícitamente, pero de la legislación correspondiente surge que tampoco excluye la responsabilidad de otros actores, como el Director de Obra, el Capataz, los Encargados si los hay y los propios trabajadores: contratados o cooperativistas.

O sea: el prevencionista es responsable de que existan rutinas y planes de seguridad, de que éstos sean conocidos por todos y de que se cumplan, pero no de indicar cuándo debe apuntalarse una demolición o una excavación, o en qué momento retirar un encofrado o cómo usar una sierra, lo que compete en general al Director de Obra y específicamente al Capataz. Y si cuando el prevencionista y el Director de Obra no están y el Capataz se fue al otro extremo del campo, nos sacamos el casco porque hace mucho calor, y justo en ese momento nos cae encima un ladrillo de un andamio, no habrá otro responsable que nosotros mismos.

Un aspecto que puede parecer curioso de las imprudencias es que, muchas veces, las cometen quienes tienen más experiencia, porque se sienten demasiado seguros y porque «si nunca me pasó, no me va a pasar justo ahora». Así como alguien que está aprendiendo a conducir mira cinco veces para cada lado cuando va a cruzar una bocacalle y por eso no choca —y choca cuando ya piensa que domina el manejo y que con tocar levemente el freno ante la señal de Pare alcanza— el trabajador inexperto cuenta hasta cien antes de violar una rutina de seguridad, mientras que el que cree que ya sabe, a veces ni siquiera cuenta. Por eso el momento más peligroso en las obras de ayuda mutua es ese tramo intermedio, en el que la gente ya tiene la suficiente experiencia para creer que sabe, pero demasiado poca para saber de veras.

Otra disquisición interesante es la diferencia entre un accidente y un error. Un accidente es un «suceso que altera el orden regular de las cosas» y como tal puede ser *prevenido*, esto es pueden tomarse medidas para reducir la probabilidad que ocurra, y si ocurre, para minimizar los daños que cause; un error, en cambio, es algo que puede ser

evitado. La caída de un obrero de un andamio por un desvanecimiento repentino es un accidente y para prevenirlo existen requisitos respecto a la salud y la capacidad física de los trabajadores, y se usan los cinturones de seguridad; la caída de un obrero de un andamio porque se pasó con la cerveza a mediodía es un error —la cerveza a mediodía— y puede y debe ser evitado.

También es importante señalar que en una obra hay operaciones más riesgosas que otras y que sin perjuicio que la prudencia es siempre una buena compañía, es en esas circunstancias que se vuelve imprescindible. Esas operaciones son fundamentalmente el trabajo en altura o en profundidad, las demoliciones, el trabajo con elementos de corte, la posibilidad de caída de objetos, y el trabajo con aparatos eléctricos. Por ello en principio es conveniente que este tipo de tareas sea asumido por profesionales o cooperativistas con experiencia y, aún así, que se extremen las medidas de seguridad.

En cambio pienso que, contra lo que a veces se cree, un reciclaje no tiene por qué ser más peligroso que lo que los arquitectos llaman una obra «de nueva planta», o sea aquella que se construye sobre el terreno pelado. Es cierto que los reciclajes implican demoliciones, y que éstas son de por sí operaciones riesgosas, y también que se trabaja con elementos que pueden estar en mal estado, lo que a veces no se conoce hasta que se puede examinarlos con cuidado. Pero es cierto, asimismo, que en los reciclajes se presentan en menor medida que en los programas de nueva planta otras situaciones que también son riesgosas, como las excavaciones para cimientos, la utilización de escaleras provisorias o el trabajar en altura en partes de la construcción abiertas al vacío. En suma, que tanto un caso como el otro tienen riesgos, y que el hacerlos mínimos dependerá de la prudencia con que se actúe. Lo que sí es cierto, es que las reglas de seguridad no son las mismas, y que en un reciclaje deben tomarse precauciones que no son frecuentes en otro tipo de obra. Y viceversa.

Otra cuestión sobre la cual vale la pena insistir es que el desconocimiento es un importante factor de inseguridad: la primera cosa que se necesita para prevenir los riesgos es conocer en qué consisten. Por eso una fuerte herramienta de prevención es la educación, y por eso también la división del trabajo ayuda a limitar los riesgos, en tanto facilita el conocimiento en profundidad de la tarea que se realiza y la generación de experiencia.

Tal como la propia obra, la seguridad debe planificarse, debe controlarse, debe evaluarse y debe ajustarse. Y esto también es tarea del prevencionista, del Capataz, del Director de Obra y de todos los que trabajan en la misma. Y es responsabilidad de la cooperativa como empresa: no sólo la seguridad de sus propios integrantes, sino también la del personal contratado. En la evaluación de la marcha de la obra debe haber siempre un espacio para analizar la marcha de la seguridad.

Naturalmente que la seguridad tiene un costo: no sólo el del Prevencionista y el Servicio de Seguridad, sino el de los cascos, los zapatos, los cinturones, las llaves disyuntoras, los protectores de discos de corte, etcétera. Y el costo del tiempo que se necesita para seguir cuidadosamente las rutinas, para tomar todas las medidas necesarias, para capacitar, para controlar, para evaluar, para prevenir. Ese costo debería incluirse en los presupuestos, y si fuera necesario, subsidiarse, pero lo que no puede ni debe es eludirse.

Un párrafo final para concluir este tema del que tanto podría hablarse, con el objetivo de recalcar que la seguridad en una obra —de ayuda mutua o no— es una cuestión de educación. Y que es también —como ya se dijo— una tarea de todos: con diferencia de responsabilidades y de roles, pero de todos.

La planificación: vacuna (no infalible) para imprevisiones y fracasos[54]

Antonio Gaudí fue un enorme arquitecto catalán de principios del siglo pasado, al que se deben, entre otras obras maravillosas del Art Nouveau *español, el «Parque Güell» y la «Sagrada Familia». Gaudí no construía con planos: tenía su obra en la cabeza y la iba definiendo a medida que avanzaba, para desesperación de los constructores. Murió antes de que se concluyera la construcción de la Sagrada Familia y la obra quedó así inconclusa, porque faltaba el único que sabía cómo seguirla.*
En cada generación, en el mundo entero, aparece algún Gaudí cuyo genio le permite pasar por encima de todas las normas y de todas las sanas recomendaciones y transformar el caos en un algo armonioso. Los que no somos Gaudí tenemos que recurrir a otros métodos, más rutinarios y quizá más aburridos, pero que nos permitan reducir al mínimo los errores y las imprevisiones.
Es por eso que, salvo para los Gaudí, es tan importante planificar.

Planificar es, según el diccionario, *hacer el plan o el proyecto de una acción que se realiza para obtener, con ciertos recursos, un objetivo determinado*. Todos planificamos: el ama de casa que debe llegar a fin de mes con el reducido ingreso familiar, sin que en la mesa falten el pan, la leche y los fideos; el comerciante que necesita que las entradas mensuales alcancen para pagar los gastos, los salarios de sus dependientes, las cuentas de los acreedores, y aún le quede una ganancia que es su ingreso; el técnico del equipo de fútbol, que tiene que ingeniárselas para parar a Ronaldo con dos zagueros lentos. En todos estos ejemplos, posiblemente, los protagonistas no asuman conscientemente que están haciendo una planificación para obtener un objetivo, pero en todos ellos éste está claramente definido (llegar a fin de mes, que las cuentas cierren, anular a Ronaldo) y para conseguirlo se establece un plan (dejar para el mes que viene la compra de los zapatos del nene, usar con prudencia la tarjeta, promover una campaña de descuentos para aumentar las ventas, poner a uno de los volantes para que le haga a Ronaldo una marca espejo).

Las cooperativas también persiguen un objetivo (construir las viviendas para sus socios, al menor costo, en el menor plazo y con

54 Publicado en *El Solidario* n.° 65, noviembre de 2004 y n.° 66, enero de 2005.

la mayor calidad posible) y cuentan para ello con un conjunto de recursos que podríamos llamar *directos* (el financiamiento, la ayuda mutua, la autogestión) y otros que podríamos llamar *derivados*, porque se obtienen a partir de los primeros: materiales, herramientas y equipos, tecnología, asesoramiento técnico, mano de obra especializada o no.

La planificación consiste, precisamente, en la utilización más eficiente de los recursos con que se cuenta, para lograr el objetivo buscado. Ello implica *imaginar*, *prever*, cómo se va a desarrollar la obra; cuál va a ser la sucesión de etapas de la misma; cómo se van a emplear los recursos humanos, económicos y materiales; qué recursos complementarios (también humanos, económicos y/o materiales) va a ser necesario conseguir. Y una cosa muy importante: detectar los *nudos críticos*, o sea aquellos aspectos que de no resolverse adecuadamente comprometen todo el andamiaje de la planificación.

Por ejemplo: planificar es establecer que la obra se va a concluir en veinticuatro meses; que en el primero se va a hacer la implantación de obra y el movimiento de tierra; que en el segundo se va a comenzar con las cimentaciones; que la pintura se va a completar en los últimos seis y que para poder comenzarla deben estar terminadas las instalaciones y colocadas las aberturas y los vidrios (*planificación física*). Planificar es determinar, a partir de lo anterior, que para poder hacer las cimentaciones será necesario contratar a la empresa de pilotaje; que para ello habrá que hacer previamente una licitación o un llamado de precios; que esa obra se podrá certificar cuando esté concluida (o, si demanda un plazo extenso, mensualmente); que, en consecuencia, se cobrarán las cuotas del financiamiento, y que con ese dinero se podrá pagar a la empresa, por lo cual el contrato deberá especificar un pago a treinta o sesenta días, y si ello no es posible, habrá que obtener otros fondos (*planificación económica*). Planificar es constatar que si queremos empezar las cimentaciones en el mes 2, debe estar definido en el mes 1 quién las hará y para eso debemos solicitar las cotizaciones de precios no bien arranca la obra (*nudos críticos*).

Una herramienta imprescindible para la planificación es el *cronograma*. Un cronograma es un documento, generalmente en forma de cuadro o gráfico, donde se establece en qué forma se va a desarrollar en el transcurso del tiempo una serie de acciones encadenadas para lograr cierto fin, en este caso la construcción de las viviendas. En una obra se manejan generalmente dos tipos de cronogramas, que están relacionados entre sí y que responden a los dos grandes tipos de planificación antes mencionados: el cronograma *físico* y el *económico*.

El cronograma físico permite visualizar cómo se va desarrollando la obra, qué tareas se deberán cumplir en cada etapa y cómo se vinculan las diferentes tareas entre sí. De esa manera resulta un auxiliar imprescindible para programar la obra, ya que nos va mostrando las

escenas siguientes que debería tener la película, de acuerdo al guión establecido de antemano, o sea al plan de la obra.

El cronograma económico tiene el mismo cometido, pero en este caso referido al dinero con que se contará, permitiendo ver cómo se irán dando las entradas y las salidas, y de la comparación de éstas, como irá dando la caja: si todos los egresos estarán financiados, si en determinadas etapas tendremos un *déficit de caja* que nos obligará a recurrir al crédito (y eso puede aumentar los costos y provocar *desfinanciamientos*), o si por el contrario tendremos superávits que permitirán adelantar ciertos gastos para obtener mejores costos o efectuar colocaciones que generarán intereses (y en ese caso se tendrían *economías*).

Dado que los ingresos resultan fundamentalmente de las cuotas de obra que se van cobrando (y esto a su vez depende de cuánto se certifica, o sea de lo que se ha avanzado) y que los egresos se producen para cubrir las erogaciones que requiere la obra (comprar materiales; pagar a los contratados, las cargas sociales, el asesoramiento y los subcontratos; costear los gastos de agua y luz, etcétera) resulta claro que el desarrollo económico de la obra (reflejado por el cronograma financiero) dependerá de su desarrollo físico.

Pero también se da la relación inversa: si la obra está económicamente equilibrada (o sea que el financiamiento estatal más la ayuda mutua alcanza para cubrir los costos) pero el cronograma financiero nos muestra que existen en ciertos momentos déficits importantes (importantes ya sea porque son grandes o porque son prolongados) ello nos obligará a modificar el plan de la obra para evitarlo: por ejemplo, adelantando algunas etapas para aumentar las certificaciones o postergando ciertas inversiones o gastos para reducir las salidas en los momentos críticos, lo que puede obligar a retrasar ciertas etapas.

Otro recurso de ajuste es recurrir al crédito: ésta es una herramienta que, bien usada, es sumamente útil, y mal usada puede resultar catastrófica, lo mismo que sucede con las tarjetas de crédito en la economía familiar. El crédito no es otra cosa que postergar una obligación para un momento más favorable y en ese sentido permite compensar los desbalances financieros que puedan existir.

Pero quien acepta entregar una mercadería o dar un servicio, o aun dinero, no recibiendo a cambio más que la promesa de pago, lo hace porque cuando cobre va a cobrar una cantidad mayor. El crédito tiene entonces también un costo, el *costo financiero*, que normalmente no está previsto en el presupuesto y que en principio está creando un desajuste económico. Sin embargo, si el incurrir en ese mayor costo puede permitir ganar tiempo, por ejemplo, el mismo puede quedar ampliamente compensado con las economías de costos fijos que produce el acortamiento de los plazos. Si en cambio debemos acudir al crédito simplemente porque planificamos mal, no habrá forma de compensar los sobrecostos y el problema financiero se transformará en económico. O dicho más claramente: el dinero no alcanzará para finalizar la obra.

A continuación se incluye un ejemplo de cronograma físico y otro de uno financiero, tomados de una cooperativa real, en los que solamente se ha modificado, para mayor claridad, el número de rubros, agrupando varios relacionados en uno solo. Así, por ejemplo, en «Implantación y replanteo» hemos fundido los rubros «Preparación del terreno», «Implantación» y «Replanteo», que en el cronograma tipo del Banco Hipotecario son independientes. De esa manera se ha logrado reducir los cuarenta y nueve rubros que comprende dicho cronograma a solamente quince, lo que sin duda le quita precisión pero lo hace más sencillo de entender.

Cronograma físico

RUBRO	MESES																						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Implantación y replanteo	■																							
Prep. del terreno y fundaciones	■	■																						
Hormigón Armado		■	■	■	■	■	■	■	■															
Muros y revoques				■	■	■	■	■	■	■	■	■				■	■	■	■	■				
Impermeabilizaciones											■	■	■											
Contrapisos y pisos					■	■	■	■						■	■	■	■	■	■					
Revestimientos												■	■	■					■	■	■			
Carpintería												■	■	■	■									
Herrería												■	■	■	■	■	■							
Eléctrica					■	■	■	■	■	■	■	■						■	■	■	■			
Sanitaria									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Pintura y vidrios																			■	■	■	■	■	■
Leyes Sociales	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Conexiones y Permisos	■																							■
Honorarios IAT y escritura	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Hay otros tipos de cronogramas: se pueden usar colores, barras, círculos, ladrillitos: mil y una maneras de representar lo que se programó y, sobre el mismo cuadro o gráfico, lo que sucedió realmente. Porque ésta es la otra gran utilidad del cronograma: permite *comparar*, o sea permite evaluar cómo van las cosas con relación a *cómo deberían de haber ido*.

El tipo de cronograma que hemos tomado como ejemplo quizá no sea el más fácil de entender, por ser posiblemente demasiado abstracto. La importancia que tiene utilizarlo es que así es como debe presentarse al Banco Hipotecario; además, es en base a cronogramas de este tipo que se evaluará el cumplimiento de los plazos por parte de la cooperativa. Por consiguiente, aunque se use otro modelo para hacerlo más comprensible a la masa social, estos cronogramas necesariamente deberán ser usados por la Dirección de Obra, el Capataz, la Comisión de Obra y el Consejo Directivo.

Cronograma de inversiones

RUBRO	Totales (UR)	M E S E S																							
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Implantación y replanteo	245	245																							
Prep. del terreno y fundaciones	1.952	1.049	903																						
Hormigón Armado	7.481		182	1.147	1.147	1.147	965	965	965	965															
Muros y revoques	7.622				834	834	834	834	834	834	941	107	107				293	293	293	293	293				
Impermeabilizaciones	2.078											94	1.039	946											
Contrapisos y pisos	2.461					85	85	85	85						353	353	353	353	353	353					
Revestimientos	1.087												144	144	144					218	218	218			
Carpintería	1.749												437	437	437	437									
Herrería	1.247												208	208	208	208	208	208							
Eléctrica	1.798					67	67	67	67	67	67	67	67						315	315	315	315			
Sanitaria	2.971									244	244	244	244	244	244	240	240	240	240	137	137	137	137		
Pintura y vidrios	615																			68	137	137	137	69	69
Leyes Sociales	4.218	174	146	154	266	226	262	262	262	192	188	177	169	218	186	176	157	147	161	186	151	149	118	52	41
Conexiones y Permisos	1.261	132																							1.129
Honorarios IAT y escritura	4.578	2.950	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71
TOTAL CONSTRUCCION	41.361	4.550	1.302	1.372	2.317	2.430	2.283	2.283	2.283	2.372	1.510	760	2.486	2.267	1.643	1.484	1.321	1.311	1.432	1.641	1.322	1.027	463	191	1.309
Obras Infraestructura	2.431	43	43	43										179	179	179	349	170	170	170	288	221	245	127	24
TOTAL DE OBRAS	43.792	4.593	1.345	1.415	2.317	2.430	2.283	2.283	2.283	2.372	1.510	760	2.486	2.447	1.822	1.664	1.670	1.481	1.602	1.810	1.610	1.248	708	318	1.333
Porcentaje sobre el total	100,0%	10,5%	3,1%	3,2%	5,3%	5,5%	5,2%	5,2%	5,2%	5,4%	3,4%	1,7%	5,7%	5,6%	4,2%	3,8%	3,8%	3,4%	3,7%	4,1%	3,7%	2,9%	1,6%	0,7%	3,0%

Aprovechemos el ejemplo planteado para sacar algunas conclusiones:

- la primera, la absoluta correspondencia entre el cronograma físico y el financiero: la obra avanza en lo financiero, en la medida que avanza en lo físico. Sin embargo, si hiciéramos un cronograma de ingresos, o sea si en cada casillerito pusiéramos, no lo que se avanzó sino *lo que se cobró*, este nuevo cuadro estaría «corrido» un casillero respecto al cronograma físico, porque se cobra cada mes (*si el Ministerio cumple*) lo avanzado el anterior;
- esto plantea el interés de hacer otro cronograma, el de *flujo de caja*, en el que figure la diferencia entre ingresos y egresos; los ingresos serán lo que se vaya percibiendo mes a mes por los avances de obra, más otros que pueda tener la cooperativa —por ejemplo, ahorros destinados específicamente a la obra (pero no las cuotas sociales, que tienen otro destino)—; en los egresos habrá que incluir los gastos fijos (sueldos de personal permanente, como el capataz; gastos de agua, luz, funcionamiento) más los variables (remuneraciones del resto del personal, BPS, pago de materiales y subcontratos). Este flujo de caja es fundamental, porque refleja cuánto se dispondrá mes a mes y si habrá que buscar financiamientos complementarios o habrá excedentes a invertir. Y permite apreciar la importancia que tiene contar con un capital de giro, o capital inicial, como antes se otorgaba a las cooperativas y cuya reimplantación FUCVAM reivindica, porque al momento actual sólo se cuenta para esa función con lo que se haya podido hacer en preobra;[55]
- otro detalle interesante es observar el «solape» o superposición que debe darse en la planificación física: por ejemplo, para comenzar con el rubro «Hormigón Armado» (pilares, vigas y losas) no es necesario esperar a terminar todas las cimentaciones; una vez hecha una parte de éstas, ya se puede comenzar con las vigas de cimentación, y luego con los pilares y así en adelante; del mismo modo, una vez hechas las vigas de cimentación de algunas viviendas, mientras se continúa con las de las restantes, se puede comenzar a levantar los muros en aquéllas; esto permite no solamente acortar mucho los plazos de obra, sino *especializar funciones*, porque se están haciendo al mismo tiempo tareas diferentes, a cada una de las cuales se puede destinar equipos de trabajo o cuadrillas;
- el cronograma físico registra, a su vez, en algunos de los rubros, discontinuidades o cortes: por ejemplo, la instalación eléctrica se va a concluir sobre el final de la obra (enhebrado de cables, coloca-

55 Las reglamentaciones 2008 y 2011 cambiaron esta situación, al establecerse la posibilidad de solicitar un anticipo financiero de hasta el 10% del préstamo, el que se descuenta en las cuotas de avance sucesivas, proporcionalmente a las mismas, en lo que resta de la obra. Esto soluciona el problema, si la cooperativa tiene en cuenta que el dinero que recibe no es un complemento sino un adelanto, y que después recibirá menos dinero por lo que avance cada mes. (Nota de 2013).

ción de tomas y artefactos), pero muchos meses antes ya hay que dejar los ductos correspondientes al llenar las losas y en lo posible al levantar los muros, porque de lo contrario después habrá una costosa y frustrante tarea de picar y remendar; para que esto sea posible, los proyectos de las instalaciones tienen que estar prontos desde el principio, cosa que no siempre se recuerda y que *también es planificación*;

- finalmente, la última línea del cronograma financiero nos da una idea de lo que debería avanzarse por mes, o sea del monto que deberían tener las sucesivas cuotas de obra; la primera es muy importante, porque incluye la preobra, el pago del terreno y de los honorarios de proyecto y escritura; de ahí en más las cuotas van variando de acuerdo a lo que se va haciendo cada mes, porque hay rubros que «rinden» más y otros que rinden menos. Sin embargo, si la obra se va a hacer en veinticuatro meses y en la primera cuota se cobra más o menos el diez por ciento del total, por lo antes dicho, quedará un noventa por ciento para repartir entre veintitrés meses, o sea que el avance mensual promedio debe ser de alrededor del *cuatro por ciento*: unos meses podrá ser un poco más, otros un poco menos, pero si se está permanentemente por debajo del cuatro por ciento, la obra se está atrasando, lo que deberá advertirse al evaluar. Y corregirlo.[56]

Habiendo visto hasta aquí la importancia de la planificación en una obra cooperativa de ayuda mutua, habiendo analizado para qué se planifica, las componentes física, económica y financiera de la planificación, y algunas herramientas que facilitan la misma, en particular el empleo de los cronogramas, habiendo discutido ejemplos de cronogramas físicos, financieros y de flujo de caja, y extraído conclusiones a partir de ellos —sobre todo la importancia de prestar especial atención a los «nudos críticos»—, incursionemos ahora en otros aspectos relativos a la planificación.

Primero que nada: la planificación no es algo inmutable, que se hace de una vez y para siempre, sino todo lo contrario; es algo dinámico, que debe estar sujeto a reexámenes y ajustes. Por eso son componentes fundamentales de la planificación, el seguimiento (la palabra de moda es «monitoreo»), la evaluación de lo realizado, y la replanificación, o sea el ajuste de la planificación inicial.

Es que un plan que debe cambiarse todos los días es un plan mal hecho, pero un plan que no debe cambiarse nunca es un plan *mal*

56 Actualmente la Agencia Nacional de Vivienda suministra mensualmente a las cooperativas y los institutos la información de los avances mensuales con un completo desglose de conceptos (avance de obra, descuentos de anticipo, mayores costos, deducción para el pago del instituto, deducciones si se compra el cemento en base al convenio ANCAP-FUCVAM, etcétera.) (Nota de 2013).

evaluado, porque seguramente en los veinte a veinticuatro meses que debe durar una obra habrá muchas cosas que cambiarán respecto a cómo fueron pensadas: desde los materiales disponibles en plaza hasta el rendimiento de la gente; desde el flujo de los recursos hasta las condiciones del terreno; desde los días de lluvia y de sol hasta la cotización del dólar. Naturalmente, no todas estas cosas cambian: la realidad no es tan imprevisible, pero es muy difícil que no varíen unas cuantas de ellas.

Por eso, tan importante como tener una hoja de ruta (el Plan) es mirarla a menudo, para ver si seguimos por el camino correcto, o si hay que tomar un desvío para volver a la carretera principal. Y por eso es también muy importante tener un plan que abarque todo el transcurso de la obra, pero también planes parciales, con plazos más cortos y objetivos más cercanos, que actúen como metas intermedias.

¿Qué tiempo deben cubrir esos planes parciales y con qué frecuencia es necesario evaluar? Sobre estas cosas no se pueden ni deben dar recetas, porque cada programa es un mundo, y no hay dos mundos iguales. Pero la experiencia muestra que en muchos casos han resultado eficientes planes de mediano plazo a 90-120 días, enmarcados en el Plan General de la Obra, y que es imprescindible una planificación mensual —si está dividida en las cuatro semanas del mes, mejor—, que oriente más de cerca el quehacer del día a día. Y que también es imprescindible evaluar mensualmente y es muy bueno echarle cada semana un vistazo a la brújula, no sea que vayamos de San José a Colonia y por distraernos amanezcamos en Paso de los Toros.

¿Quién debe planificar, quién debe evaluar, quién debe hacer los ajustes? Todos. Y en muchas etapas, *todos juntos*. Cada comisión, cada grupo de trabajo, debe planificar cómo llevará adelante su labor, y el colectivo completo debe discutir, aprobar y revisar periódicamente el cumplimiento del Plan General de la Obra, porque la planificación debe ser un compromiso y un objeto de conocimiento colectivo. Es que no solamente el Consejo Directivo, la Comisión de Obra o la de Trabajo no podrán realizar adecuadamente su labor si desconocen qué es lo que está programado hacer cada semana o cada mes (porque entonces no saben qué se necesita ni qué se va a obtener); también el esfuerzo de cada familia está condicionado por ese conocimiento, que les permite saber si las cosas marchan bien, regular o mal y aportar su esfuerzo en el sentido necesario.

Planificar es una tarea compleja, que requiere experiencia y conocimiento: de la técnica de la planificación, y del objetivo que se persigue y de cómo llegar a él. Por eso es muy importante la colaboración en esta etapa del instituto asesor, del Capataz, del Administrador si lo hay. Ellos deben estudiar la situación, evaluar los recursos disponibles, proponer caminos, explicitar los pros y los contras de las diferentes alternativas.

Pero las decisiones las debe tomar la cooperativa, porque en eso radica la autogestión, que es una de las claves de este sistema. Para poder tomar esas decisiones adecuadamente, es preciso capacitarse y contar con un asesoramiento adecuado, porque de lo contrario el riesgo de equivocarse será muy grande. Pero no se evita ese riesgo delegando las decisiones en los contratados o en el Instituto, con lo que sólo se incurriría en un riesgo aún mayor: el de perder el control de la gestión.

Ahora bien: en la planificación se pueden cometer errores, y eso debe advertirse al evaluar: porque puede haber apartamientos porque la realidad cambió —y eso, como ya dijimos, sucede con mucha frecuencia— pero también porque esa realidad fue mal analizada o porque se hicieron opciones equivocadas para llegar a los objetivos buscados. En la evaluación importa mucho identificar la causa de los desfasajes entre lo planificado y lo realizado, no para ver a quién le echamos la culpa, sino para definir cómo corregimos esos apartamientos.

Los errores, a su vez, pueden ser por menos pero también por más: porque estamos atrasados, pero también porque estamos adelantados, porque si eso sucede es que hemos subestimado los recursos, sobreestimado las dificultades o ambas cosas, y entonces estamos desperdiciando tiempo, haciendo en un plazo largo lo que se puede hacer en un plazo corto, ahorrando dinero, energías y esperanzas.

Cuentan que los primeros planificadores del llamado «socialismo real» competían por poner las metas más ambiciosas, porque el que se proponía llegar a cien mil toneladas era el héroe del mes, mientras el que planificaba producir cincuenta mil aparecía como contrarrevolucionario; hasta que se dieron cuenta de que cuanto más se sube, la caída duele más y que cuanto más se arriesga, las posibilidades de perder son mayores, y entonces surgió otra generación de planificadores: los que jugaban a cuidar el empate.

Las dos estrategias son equivocadas: el error por exceso de audacia puede crear situaciones muy complejas, porque atrás de las metas no logradas puede quedar gente que perdió su trabajo o que trabajó y no puede cobrar, y siempre va a haber, seguramente, desaliento y frustraciones; pero el exceso de conservadurismo también es negativo, porque al no usar de manera óptima los recursos disponibles, se los desperdicia, y aumenta el desgaste individual y colectivo, y las tensiones.

Un ejemplo de esto son las planificaciones de obras de ayuda mutua a treinta o treinta y seis meses, «por las dudas», para no errarle. Pudiéndose hacer las obras en diez o doce meses menos (y se pueden hacer, como la mayoría de los programas cooperativos lo demuestra) eso no es otra cosa que perder tiempo y dinero a sabiendas. Porque es probable que si algo se programa para hacerlo en veinticuatro meses lleve —por diversas circunstancias— veintiocho o treinta, pero en cambio es muy difícil que se dé la situación inversa: que habiendo armado el equipo para salvarse del descenso, se obtenga el campeonato, que

no otra cosa sería planificar a 36 y hacer en 20. Por eso es importante afinar mucho los objetivos que se fijan, para lo cual es imprescindible tener primero un buen diagnóstico: de capacidades y de dificultades a enfrentar.

Una cuestión interesante y no siempre discutida suficientemente es qué papel debe jugar la ayuda mutua en la planificación. Algunas cooperativas hacen cuestión de emplear la menor cantidad posible de mano de obra contratada, así como de prescindir al máximo de los subcontratos, entendiendo que de esa manera disminuyen los costos. La cuestión no es tan sencilla: una obra de ayuda mutua no puede emplear exclusivamente ayuda mutua, por la sencilla razón de que, para que así fuera, los cooperativistas deberían realizar una cantidad excesiva de horas por semana o, de lo contrario, el plazo de obra tendría que ser mucho más extenso de lo normal: porque de otra forma, salvo que se emplee un alto estándar de industrialización, no es posible llegar a las horas de trabajo necesarias para construir las viviendas.[57]

Todas las alternativas de reemplazo de la mano de obra contratada tienen costos: la extensión de los plazos encarece las obras; la industrialización también, si no se asocia a la escala, y el número de horas semanales que puede hacer una familia tiene un límite —debe tenerlo— si no se quiere que los costos económicos se transformen en costos sociales. Entonces, lo que se economiza por un lado se pierde por el otro, sin contar con que hay tareas que son complejas y que requieren la presencia del trabajador especializado, a riesgo de que aparezcan patologías cuya solución será siempre muchísimo más cara, y correrá por cuenta de la cooperativa.

Algo similar sucede con los subcontratos: las cooperativas, si se organizan adecuadamente y se capacita a los socios, pueden realizar muchísimas tareas —casi todas— y siempre será más barato hacerlas por sí mismas que contratarlas. Siempre que ello no implique una prolongación de los plazos. Por ejemplo: el hormigón hecho por la cooperativa a pie de obra es mucho más barato que comprado a una planta. Pero si se obtiene por el hormigón de fábrica un precio razonable, y si es posible utilizar la mano de obra de ayuda mutua que normalmente se emplea en su elaboración, en otra tarea de similar valor económico, el tiempo que se gana en obra puede equilibrar perfectamente los sobrecostos incurridos. Por consiguiente, la cuestión de subcontratar o no, dependerá justamente de cómo se planifica la obra: puede ser una solución inteligente, si se utiliza para ganar tiempo sin quitarle importancia y eficiencia a la ayuda mutua; o desastrosa, si mientras

57 Para hacer en 24 meses una obra sólo con ayuda mutua, dada la cantidad de horas de trabajo que se requiere, los cooperativistas deberían aportar unas 40 horas semanales por núcleo, lo que obviamente es imposible. Aportando 21 horas, la obra llevaría unos cuatro años.

los camiones bombean el caro hormigón, los cooperativistas no tienen nada útil para hacer.

Aclaremos que la cooperativa no solamente debe planificar la obra sino todas sus otras acciones y emprendimientos: desde la obtención de la personería jurídica al comenzar, pasando por el pago de las cuotas cuando se inicie el período amortizante, hasta el mantenimiento de las viviendas desde que estén terminadas, así como el desarrollo social en todas las etapas. Si nos hemos referido fundamentalmente a aspectos de la planificación vinculados con la obra, es porque esta etapa es crítica: por su complejidad, por el dinero que se maneja, por las expectativas que se crean, porque la cooperativa aún no tiene una experiencia acumulada y porque los riesgos de error son múltiples y los costos de sus consecuencias, muy importantes.

Un comentario final, que tiene que ver con el título de estos artículos: la planificación es una condición *casi* necesaria para el correcto desarrollo de un emprendimiento cualquiera (*casi*, porque también están los Gaudí). Por eso es una vacuna para las imprevisiones y fracasos: porque limita considerablemente la posibilidad que éstos se produzcan, y en todo caso acota sus perjuicios. Pero no es una vacuna infalible: no alcanza sólo con planificar, aunque sería maravilloso que así fuera. El empeño, el conocimiento, la imaginación, la organización, la construcción del colectivo, también tienen mucho que ver con el éxito final. Pero esos ingredientes —imprescindibles— también se potencian y fortalecen si está claro para todos para dónde se camina, cómo se llega y si, cada tanto, se verifica y corrige el rumbo.

Versión cooperativa del cuento de la pastorcita y el cántaro[58]

Pedro Manuel Rocha

Introducción

A todos nos ha pasado que cuando entramos a la cooperativa, ya desde el principio del trámite, nos ilusionamos sobre qué le vamos a poner a nuestra casa, cómo nos gustaría que fuera, qué tipo de cerámica, grifería, patio, living, etcétera.

Sin duda que esto es algo muy razonable, que además nos ayuda a trabajar muy duro para darnos ese derecho y concretar esos sueños; pero también es necesario que en el momento de la obra bajemos el cable a tierra, para que ese lado soñador, que nos ayuda a realizar milagros, no nos haga dejar a un costado el lado empresarial, que muchas veces hemos mencionado que todo cooperativista tiene que tener.

Es el lado empresarial el que nos va a hacer priorizar lo básico de la obra, lo fundamental y sí, *después de asegurarnos que hemos terminado la obra en orden*, utilizar los ahorros que pudimos haber realizado, para las mejoras soñadas.

Para poner un ejemplo sobre esto que decimos, transcribimos a continuación las actas de la cooperativa «Primero mi Sueño», que se encuentra en la etapa de terminaciones, con todos los rústicos prácticamente completados. La cooperativa, de cuarenta y cinco socios, ahora se aboca a realizar los trabajos en el interior de la casa, o sea los detalles finales traicioneros, los que nos ilusionan que falta poco, cuando en realidad recién vamos en la mitad de la obra y todavía falta mucho por hacer… *y por gastar*. Es también la etapa en que la cooperativa necesita ser muy austera con el dinero, porque es cuando los proveedores —que al principio ofrecieron el oro y el moro— se ponen rigurosos con los plazos, si es que no exigen en estos casos, plazos muy cortos.

He aquí las actas:

Primer acto

Montevideo, 29 de octubre de 2003.

En el local comunal de la Cooperativa de Vivienda «Primero mi Sueño», sito en Avenida de las Ilusiones, esq. Isaac Alfie,[59] se reúne la

58 Publicado en *El Solidario* n.º 60, mayo de 2004.

59 Quizá los lectores más jóvenes no sepan quién es Isaac Alfie, dado que últimamente aparece menos en la escena pública y ya no forma parte de las letras de las murgas.

Asamblea General de la cooperativa a efectos de tratar los siguientes temas:
1. Lectura del acta anterior.
2. Situación de la obra.
3. Elección de las cerámicas.
4. Elección de la grifería.

Primer tema:
Lectura del acta anterior. Se aprueba por unanimidad sin ninguna objeción.

Segundo tema:
Se pone en conocimiento de la Asamblea, por parte de la Comisión Directiva y Comisión de Obra, en qué situación se encuentra la obra. Los compañeros informan que la obra viene en buena forma, con un avance de un 60%, a pesar de que el Ministerio se ha vuelto a atrasar en el pago de las certificaciones, y que la cooperativa hasta el momento, ha podido sobrellevar la situación por los ahorros con que contaba gracias a la preobra. Los compañeros exponen asimismo que de seguir así, es muy probable que se puedan realizar con los ahorros mejoras no previstas en la casa, como por ejemplo mejorar la calidad de las cerámicas previstas en un principio, como así también, colocar guardas de primera calidad en los baños, cocina y fondo.
Se estima como fecha de finalización de la obra el mes de marzo.
Ante este informe, se propone por parte del socio n.º 226, y fundamentado en el buen ahorro que lleva la cooperativa, prever el enrejamiento; el socio n.º 175, propone también la colocación de panes de primera como césped de los jardines y espacios comunes de la cooperativa.
Puestas a votación ambas mociones, se aprueban por unanimidad.

Tercer tema:
La Comisión de Compras propone la adquisición de cerámica española para la cocina, living, comedor, dormitorios y baños, ya que se logró un precio inmejorable. El momento de la compra debería ser ahora, aunque esos materiales recién se van a colocar dentro de dos meses, ya que habría que aprovechar el precio, porque según el proveedor es lo último que le queda. Se propone utilizar los ahorros, y acopiar estos materiales, para aprovechar la oportunidad. Se resuelve solicitar al proveedor que acerque muestras y se faculta a la Comisión de Compras a cerrar el negocio. Cuarenta y dos en cuarenta y dos. Unanimidad.

Cuarto tema:
La Comisión de Obra propone que ante la oferta y calidad del producto ofrecido, aunque es un treinta por ciento más caro que lo

---

O quizá los más viejos hayan tenido la suerte de olvidarse de él. Pero en 2004, el economista Alfie, como Ministro de Economía y Finanzas del entonces presidente Jorge Batlle era, después de su jefe, quien más nos quitaba el sueño. (Nota de 2013).

previsto, se compre la grifería monocomando italiana de última generación. Se vota: cuarenta y uno en cuarenta y uno. Unanimidad. Sin más, finaliza la asamblea.

Segundo acto

(Cinco meses y dos reAlfiajustes después...)

Montevideo, 24 de abril de 2004.
En el local comunal de la Cooperativa de Vivienda «Primero mi Sueño», sito en Avenida de las Decepciones, esq. Isaac Alfie, se reúne la Asamblea General de la cooperativa a efectos de tratar los siguientes temas:

1. Situación de la obra.
2. Situación de los contratados.
3. Movilizaciones.

Primer tema:
Se da lectura al informe de la Comisión Directiva. Los compañeros informan que ante el atraso de prácticamente dos meses en el pago de las certificaciones por parte del BHU, la situación es crítica. Se ha hablado con los proveedores para intentar que den más plazo, pero están muy duros, particularmente el de la grifería monocomando italiana de última generación. El pago al BPS está cubierto sólo hasta el próximo mes, lo que quiere decir que si no se cobran las certificaciones, el mes que viene sería imposible pagar esta obligación. El Consejo Directivo propone aumentar las horas de ayuda mutua de 21 a 25 semanales, ya que se piensa mandar al seguro de paro a los contratados.
Planteada la situación a la Asamblea, y al no haber ningún aporte, se pasa al siguiente tema sin tomar posición.

Segundo tema:
Debido a la coyuntura planteada anteriormente, se propone mandar al seguro de paro a los contratados, con el compromiso que en cuanto se normalice la situación se los retomará. Se encomienda a la Comisión Directiva solicitar el apoyo de FUCVAM a los efectos de discutir esta cuestión con el SUNCA. Puesto a votación se aprueba por siete votos a favor, cuatro en contra y doce abstenciones.

Tercer tema:
El Consejo Directivo plantea que en la última vigilia sólo participaron cinco compañeros de la cooperativa. Se propone participar más activamente de los plenarios, movilizaciones, y cualquier otra actividad que proponga la Federación y poner una multa a los compañeros que no participen en las marchas. Se vota afirmativamente (nueve votos a favor y ocho abstenciones).
Sin otro punto que tratar se levanta la asamblea.

Tercer acto: Análisis

Hemos dicho mil veces, y de mil formas, que los riesgos que se toman cuando el entusiasmo y las ilusiones nos conquistan y nos impiden ver en qué coyuntura económica y política construye nuestra cooperativa, nos pueden llevar a correr el riesgo de no conseguir nuestro objetivo, con la consecuencia social correspondiente.

El ideal sería que toda cooperativa que está en obra construyera sin ningún riesgo: ni de recorte ni de sufrir algún salto importante de los precios ni de ningún otro problema parecido. Pero la situación está dada por ahora de esta forma, y tenemos que tenerla en cuenta.

La Federación ha logrado que ante la realidad de la industria de la construcción, hoy en día seamos casi los únicos que seguimos construyendo. Sí, cómo no!, con atrasos, que nos obligan continuamente a no cesar en las movilizaciones, exigiendo el pago de las certificaciones. Pero seguimos construyendo.

Pero para que ese esfuerzo —que es el esfuerzo de todos— realmente dé resultados, las cooperativas que están construyendo tienen que ser más prudentes que el zorro. Las compras de materiales, por más baratos que sean, si todavía no van a ser utilizados, pueden ser el gran error de inversión de la empresa cooperativa. Lo mismo que el encachilarnos con hacer mejoras que todavía no sabemos si podremos pagar.

Las actas de la Cooperativa «Primero Mi Sueño», son fiel reflejo de las realidades de algunas cooperativas del movimiento. Debemos tomar este ejemplo ficticio (¿ficticio?) y compararlo con la realidad de nuestra cooperativa, para acordarnos que hay que poner por delante primero la meta del techo, de la casa digna, y que tenemos el dinero del préstamo y veinticuatro meses para cumplirla, no más. La casa de nuestro sueño la podemos lograr en treinta años.



VARIOS PROBLEMAS Y ALGUNAS SOLUCIONES

CUARTA PARTE

Horas funcionales, ¿sí o no?[60]

El tema de las «horas funcionales» es hoy uno de los más controvertidos en el Movimiento Cooperativo. ¿Son una avivada o una necesidad? ¿Hay que mantenerlas o desterrarlas? Las opiniones son variadas y recorren todo el espectro, de una punta a la otra: desde quienes piensan que las horas funcionales no deben contabilizarse y que horas de ayuda mutua son sólo las que se hacen «en el campo», hasta los que sostienen que todas las horas de gestión deben computarse como ayuda mutua, con lo que puede llegar a suceder que algún dirigente conozca «el campo» sólo porque lo ve desde la ventana de la oficina. Como el tema es muy importante y hace al fondo del concepto de ayuda mutua y autogestión, vamos a intentar aclararlo y aportar nuestra visión al respecto.

Empecemos definiendo de qué estamos hablando. Se suele llamar «horas funcionales» a aquellas que se dedican a tareas de gestión necesarias para la marcha de la cooperativa, desde las que corresponden a reuniones de órganos y comisiones hasta las que puede emplear un cooperativista para hacer un trámite, buscar precios para realizar una compra o trabajar en la guardería o el comedor de la cooperativa.

Para definir si esto es o no es ayuda mutua, y si debe contarse igual o no que las «horas de campo» vale la pena volver a recordar lo que dice la Ley Nacional de Vivienda (13.728 de 1968) respecto a la forma de aportar trabajo por parte de los socios cooperarios. El Art. 136 de dicha ley establece que

> las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo sus dos modalidades: de autoconstrucción y ayuda mutua. [...] La ayuda mutua es el trabajo comunitario, aportado por los socios cooperadores para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa.

El trabajo realizado por los socios tiene un valor económico, que se tiene en cuenta en el presupuesto de la obra y en la concesión del préstamo.

Hasta aquí la idea es emplear «el trabajo de los socios», sin distinguir si ese trabajo se traduce en tareas directas de obra o en tareas de gestión. El Decreto reglamentario de la Ley de Vivienda (633/69),

60 Publicado en *El Solidario* n.° 38, octubre de 2001.

sin embargo, tiene una redacción que parece estar pensada más en función del trabajo en obra: el Art. 32, por ejemplo, establece, hablando de las partes sociales que «la integración en trabajo será avaluada teniendo en cuenta la labor desarrollada como si fuera efectuada por un obrero competente según la categoría que corresponda en cada caso». Y más adelante: «[…] la avaluación referida comprenderá el valor económico de la mano de obra sustituida y las cargas sociales que fueran de cargo del empresario […]». Forzando un poco la cosa podríamos sostener que esto incluye también las tareas que hace un administrativo o un gestor, pero parece bastante claro que el Decreto está pensando en el trabajo que se hace en obra, lo cual parecería dar la razón a los defensores de una de las tesis extremas.

Sin embargo, una cooperativa de *ayuda mutua* es una organización que se caracteriza por dos elementos fundamentales: la *autogestión* (en cuanto cooperativa) y la ayuda mutua (en cuanto sistema de producción en el que las obras se realizan mediante la colaboración de todos los socios trabajando en todas y cada una de las viviendas). Por consiguiente, si no consideráramos las tareas de gestión como parte de las actividades de la ayuda mutua, se daría el contrasentido de que condenaríamos a quienes las realizan a trabajar mucho más tiempo que los demás socios (las horas «en el campo», que hacen todos, más las horas de gestión). O, peor aún, que habría que derivar esas tareas a personal contratado. Con lo cual no habría autogestión.

Si aceptamos esta visión, la razón la tendrían quienes sostienen que deben contabilizarse todas las horas funcionales como horas de ayuda mutua, porque son tan necesarias para el desarrollo del programa cooperativo como las horas que se hacen levantando muros o cavando zanjas.

Pues bien: *ni tanto ni tan calvo*. Creemos que la razón no está ni en un extremo ni en el otro, sino —como tantas veces— en un justo medio. Porque los dos extremos conducen a absurdos: considerar cada hora funcional como hora de ayuda mutua, sin poner un tope, puede llevar a que un cooperativista termine la obra haciendo dos mil horas de trámites y comisiones, y ninguna de pala y pico. Y eso no sería bueno, porque como decimos en otra nota, la ayuda mutua además de tener un valor económico —fundamental— tiene también un valor social, que resulta de esa verdadera comunión que es la obra, comunión que se construye metiéndose en la zanja con los demás compañeros y compañeras, integrando cuadrillas, ayudando en las hormigoneadas, sereneando, o cumpliendo cualquiera de las mil y una tareas que requiere la obra.

Pero a su vez, considerar que las horas funcionales no son un aporte de quien las hace a la cooperativa —que por lo tanto tiene que ser tenido en cuenta, porque si no se transforma en un castigo— sería

negar la autogestión, restar importancia a uno de los pilares fundamentales del sistema y también, en definitiva, desconocer otro de los aspectos centrales del modelo cooperativo desde el punto de vista social: el involucramiento de la gente con sus propios problemas, el fortalecimiento de sus potencialidades para dirigir sus destinos.

¿Entonces? ¿Cómo se resuelve esta contradicción? Pues únicamente con buenas dosis de gradualismo. En nuestra opinión, las tareas de gestión *deben ser consideradas como parte del trabajo* que el socio aporta a la cooperativa, pero lo que no puede ser es que haya socios *que hagan sólo tareas de gestión*. Porque entonces podría pasar lo que cuenta un dirigente del movimiento: una jornada solidaria en que las autoridades de la cooperativa que la hacía, de tan acostumbradas que estaban a mirar trabajar a sus demás compañeros, participaron… mirando cómo trabajaban los demás.

Una buena cuota de «campo» no le hace mal a nadie, por importantes que sean las responsabilidades de gestión que el grupo le haya asignado. Más aún, el conocer, *desde el pico y la pala*, como viven los demás compañeros la cooperativa, le ayuda a un dirigente a ser mejor dirigente, por aquello de lo saludable que es un *baño de base*. (Y esto no sólo es válido para las cooperativas).

Pero a su vez el reconocimiento de que las horas que se dedican a que la cooperativa *funcione*, a que el programa *funcione*, son tan importantes como las que se dedican a hacer hormigón o a bajar ladrillos, pone en valor la autogestión y ayuda a los compañeros a los que les toca ese fardo —que es más veces fardo que tarea placentera— sientan que su esfuerzo se valora y estén dispuestos a asumirlo. Porque a veces puede ser mucho más llevadero hacer un pozo de dos metros a pico y pala que pasarse una mañana atendiendo proveedores a los que hay que decirle que tienen que esperar que baje la cuota para poderles pagar.

Esta cuestión no tiene recetas. ¿Cuál es el mínimo de horas de ayuda mutua que debería realizar todo cooperativista, así sea el presidente (o presidenta) de la cooperativa, o el responsable de la administración? ¿Cinco, diez, quince? Depende de cada situación, de cada cooperativa y quizá hasta de cada cooperativista. ¿Cuál es el máximo de horas funcionales que debería contabilizarse como aporte de un socio? ¿Quince, diez, cinco? También depende: lo que es claro que estas horas deben ser realizadas con la mayor eficiencia posible y que debe desterrarse la formación de comitivas para ir a llevar un papel o las reuniones de comisiones que duran infinitamente y en las que se hacen la mitad de las horas de la semana.

Por eso pensamos que el abordaje de este problema —que es muy importante para que la cooperativa funcione adecuadamente— debe hacerse, sobre todo, con mucho sentido común. Y que ese sentido

común debe llevar a considerar las horas funcionales como horas de ayuda mutua, pero poniendo topes, que aseguren la eficiencia, que aseguren que todos los cooperativistas tienen su cuota de campo, y que aseguren también que las tareas de gestión se cumplan adecuadamente.[61]

61 La cuestión es tan compleja que cuando la discutimos en el Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM, para formular las recomendaciones correspondientes para los reglamentos de obra… no nos pusimos de acuerdo. Por eso dejamos en el Reglamento Tipo que proponemos a las cooperativas, dos versiones, para que cada una opte por la que considere más adecuada. Esas versiones dicen: «Primera alternativa. Salvo para el caso en que todos los núcleos familiares participen igualitariamente en trabajos de comisiones, las horas dedicadas a las comisiones estatutarias, así como a las comisiones referidas específicamente a la obra, serán computadas en un 50%, siempre que no excedan de 5 horas semanales. Por encima de ese tope no se computarán. Segunda alternativa. Las horas dedicadas a comisiones no se computarán como ayuda mutua, salvo casos excepcionales en que el socio represente a la cooperativa en una gestión no delegable que deba ser realizada dentro del horario comprometido». Como se desprende del artículo nosotros, respetando la otra posición, nos inclinamos decididamente por la primera. (Nota de 2013).

Cooperativistas contratados: la solución de un problema y el problema de una solución[62]

Entre las muchas cosas que trajo la crisis, nos trajo a los «cooperativistas contratados». La necesidad de dar solución de trabajo a su propia gente ha ido llevando de más en más a las cooperativas, a la hora de contratar mano de obra profesional, a mirar hacia la cooperativa misma.
Esto soluciona el problema de algunos compañeros, que sin esa posibilidad seguramente deberían abandonar la cooperativa, porque mal se puede pensar en la vivienda cuando no se tiene trabajo. Pero esa solución creó un nuevo problema, al introducir una figura extraña, sin antecedentes en las primeras experiencias, y a la que el sistema cooperativo ha debido irse acostumbrando: el socio que a la par que hace ayuda mutua trabaja en las mismas tareas cobrando un sueldo de la cooperativa.
Esta práctica está hoy ampliamente generalizada, pero los problemas que crea aún no han sido resueltos. El tema es bien complejo y trataremos de contribuir a desbrozarlo.

¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de que las cooperativas contraten a sus propios asociados? La ventaja, ya está dicho, es una y fundamental: que puesto que la cooperativa está en condiciones de dar trabajo, empiece la caridad por casa y se lo dé, antes que a otros, a sus propios integrantes. En este momento de vacas flacas, en que uno de cada cinco trabajadores uruguayos está abiertamente desocupado (y otros dos subocupados) esto es una gran cosa, y como decíamos más arriba, puede definir la posibilidad o no de que un compañero continúe en la cooperativa o haga las valijas para buscar su sustento en otro lado.[63]

Pero junto a esa ventaja —indudable— también hay desventajas, y son muchas. En primer lugar, se produce una confusión de roles que siempre es perjudicial: si los cooperativistas son cooperativistas y los contratados son contratados, las cuentas están claras y el chocolate

62 Publicado en *El Solidario* n.° 53, mayo de 2003.
63 La situación de empleo, diez años después, ha cambiado, pero el problema no. La contratación de cooperativistas por sus propias cooperativas se ha vuelto una práctica usual, por lo cual el problema mantiene vigencia. (Nota de 2013).

está espeso. Pero si algunos cooperativistas cobran por hacer lo que otros cooperativistas hacen gratis, las cuentas empiezan a oscurecerse y el chocolate a aguarse. Más aún si esos mismos socios, que cobran por colocar ladrillos porque son contratados por la cooperativa, en otro momento del día los colocan gratis porque están haciendo ayuda mutua.

Todos somos macanudos, pero siempre es mejor no andar haciendo ejercicios para ponerlo a prueba: lo que el cooperativista quiere es terminar las viviendas cuanto antes, porque así va a obtener un techo digno; lo que el trabajador —cualquier trabajador— quiere y necesita, es continuar teniendo trabajo, y cuando se terminan las viviendas deja de tenerlo, porque la cooperativa *no va a hacer otra obra*. Y entonces, por más honesto que sea, sus intereses van a contraponerse con los del que lo contrata. ¿Pero qué pasa cuando el que contrata y el contratado son el mismo? Sin duda, que hay un conflicto muy difícil de resolver.

Por otro lado, una de las reglas básicas de la industria de la construcción es el poder que se le asigna al capataz para seleccionar a la gente con la que va a trabajar, poder del que depende de algún modo que se pueda hacer responsable por el trabajo que realiza. Cuando el contratado es *contratado-contratado* ese poder se ejerce sin ninguna restricción, más allá de las que determinan la honestidad y la razón. Pero cuando el contratado es también cooperativista —y por lo tanto, en parte patrón— las cosas no son tan fáciles.

Y menos aún si, como hoy sucede en más de una cooperativa, ese contratado a su vez integra, como cooperativista, la Comisión de Obra. Ahí el entrevero se hace absoluto y ya no se distingue la chicha de la limonada: el capataz ya no sabe si manda o es mandado, y el propio cooperativista no tiene claro con qué camiseta está jugando.

Porque, ¿es lo mismo para el Capataz suspender a un obrero cualquiera que a un obrero que además es integrante, pongamos por caso, de la directiva o aun simplemente de la Asamblea de la cooperativa que lo contrata? ¿Es lo mismo rebajar la calificación de un trabajador cualquiera que la de uno que además es cooperativista? Ni hablemos de despedirlo. Estas dualidades se dan siempre en las obras de Ayuda Mutua, porque los directivos, los integrantes de las comisiones y los socios en general también hacen ayuda mutua, y en ese momento dejan de ser patrones y pasan a ser obreros, pero se vuelven mucho más complejas si aparte de hacer ayuda mutua, esas personas viven de su trabajo en la cooperativa.

Como las cosas siempre pueden ser un poco más complicadas, sin embargo, hay una situación todavía más compleja, que últimamente se viene dando también*: que el capataz también sea integrante de la cooperativa*.

De todo lo dicho del segundo párrafo para adelante, surge con claridad la *inconveniencia* de entreverar la baraja y la *prudencia* de distinguir una cosa de otra cosa y de que el cooperativista sea cooperativista

y el contratado, contratado. Todo estaría bien y la recomendación clarita si no fuera que, a su vez, de lo que señalábamos al principio surge por el contrario la *necesidad* de la cooperativa de hacer todo lo posible para contemplar la situación de sus socios.

Por eso creemos que, aunque en general sea preferible que la cooperativa no contrate a sus propios integrantes —para que no se vean obligados a repicar y estar al mismo tiempo en la procesión— hoy por hoy la situación hace muy difícil decirle que no hay trabajo a un socio que es albañil o carpintero y al mismo tiempo contratar a otra persona, que no integra la cooperativa, para realizar esa labor.

Cada cooperativa deberá analizar el problema, entonces, y tomar la decisión que le parezca más conveniente para los intereses de todos. Pero si esa decisión pasa por contratar cooperativistas —lo que probablemente sucederá en nueve de cada diez casos— será importante, para aclarar los tantos, dar y darse una serie de garantías:

- que el Capataz mantenga la potestad de seleccionar el personal de acuerdo a su capacidad y actitud, y que esto sea así, se trate o no de cooperativistas. Y que esto valga respecto de la incorporación y de la salida;
- que los cooperativistas contratados no integren órganos de dirección de la cooperativa, especialmente la Comisión Directiva y/o las Comisiones de Obra y de Trabajo;
- que el cooperativista contratado realice, cuando haga sus horas de ayuda mutua, las mismas tareas para las cuales la cooperativa lo contrata;
- que se separen claramente en el tiempo los momentos en los cuales el socio es contratado o es cooperativista; por ejemplo, trabajando en forma remunerada de lunes a viernes y haciendo ayuda mutua en los fines de semana.

Estas cosas quizá no eviten los problemas, pero pueden ayudar a mitigarlos. La solución… la solución pasa por el pleno empleo y justa remuneración para todos, y eso no depende de las cooperativas. Sí depende de los cooperativistas, como del resto de los ciudadanos, pero esa es otra historia y otro el lugar para discutirla.

¿Cooperativas chicas o cooperativas grandes?[64]

Uno de los mayores problemas que tiene hoy el movimiento es el llenado de cupos en las cooperativas en trámite. La prolongación de éstos más allá de toda lógica, a veces por años,[65] hace que la gente entre y salga de las cooperativas sin cesar y que grupos que tienen todo el trámite terminado y teóricamente estarían a pocos días de la escritura, presenten una gran cantidad de vacantes. Esto lleva a veces, cuando todavía se está lejos del final, a que sea grande la tentación de no llenar esos cupos y directamente reducir el número de integrantes de la cooperativa. Esto, a nuestro entender, es doblemente equivocado: primero, porque no garantiza en absoluto que la hemorragia se detenga; segundo, porque dentro de ciertos límites, *el aumento del número de integrantes en una cooperativa crea posibilidades y potencialidades muy importantes, antes y después de la obra. Por eso decidimos tratar este asunto, tomando como base el informe que hicimos para una cooperativa del Interior del país, que consultaba sobre este mismo problema.*

¿Cuál es el número de viviendas más conveniente para una cooperativa? Si la cooperativa ya tiene un terreno, la respuesta depende, obviamente, de las características de éste, porque ellas imponen restricciones muy difíciles de superar, no sólo por el tamaño del terreno sino también por sus «afectaciones»: altura máxima edificable; «factor de ocupación del suelo» (esto es, qué parte se puede construir y cuál debe quedar libre, según las reglamentaciones municipales) y «factor de ocupación total», o sea, qué superficie se puede edificar (teniendo en cuenta la posibilidad de hacerlo en varios niveles) con relación a la del predio. Y además hay que tener en cuenta las condicionantes urbanísticas, que aconsejan las tipologías a emplear en función de las

64 Publicado en *El Solidario* n.° 54, julio de 2003.

65 Esta es una de las situaciones que, afortunadamente, ha cambiado a partir de la Reglamentación 2008, permitiendo acotar mucho más el tiempo de trámite. Lamentablemente, ante la escasez de cupos con relación a la demanda existente —cada vez mayor— originada por lo limitado de los recursos, se sigue optando por el sorteo y no por la antigüedad, que haría mucho más previsible el final. De todos modos, si cooperativa e instituto hacen bien todos los deberes, el tiempo desde que la cooperativa se inscribe en el MVOTMA hasta que se escritura, está comprendido con alta probabilidad entre los dos y los cuatro años. Pero igualmente, aun con esta mayor previsibilidad, el proceso de «miniaturización» de las cooperativas continúa, por lo que la discusión planteada sigue siendo de interés. (Nota de 2013).

características del entorno (un nivel, viviendas dúplex, tres-cuatro niveles, torre de varios pisos), y las condiciones del subsuelo, que a veces hacen conveniente no utilizar todo el predio (por ejemplo, porque existen en él zonas muy bajas, inundables, o de suelos poco resistentes).

Está también el tema del precio del terreno, que impone muchas veces sacar el máximo partido posible del mismo, para que su costo encuadre dentro de las reglamentaciones y también dentro de la economía del programa. En efecto, el artículo 24 de la Ley 13.728 establece que el Valor de Tasación de las viviendas (su costo total) es igual al valor de Construcción (costo de las obras, incluido el de las comunes y el costo estimado de la ayuda mutua) incrementado «en hasta un quince por ciento en razón del terreno y obras complementarias de urbanización».

Dicho de otra manera: el costo de terreno y obras de urbanización complementarias no puede ser mayor al quince por ciento del costo de construcción, lo que determina un tope para el precio de la tierra (que además será tanto menor cuanto mayor sea el de las obras de urbanización, porque es *la suma de los dos* la que no puede pasar de ese quince por ciento).

Ahora bien: si el costo del terreno más las obras complementarias de urbanización no puede superar el quince por ciento del valor de construcción, que sumado a aquél es igual al valor de tasación, la matemática nos dice que el costo del terreno más las obras de urbanización puede llegar a ser hasta *el trece por ciento del valor de tasación* (exactamente el 13,04%). El interés que tiene hacer este último cálculo es que generalmente el valor que tenemos presente es justamente el de tasación.

Entonces, en un programa «Franja 1»,[66] por ejemplo, con un Valor de Tasación de 1.150 UR por vivienda, si se hacen veinte viviendas, el Valor de Tasación total será de 1.150x20=23.000 UR, y entonces el terreno más las obras de urbanización podrá costar hasta un 13% de 23.000 UR, o sea 2.990 UR. Pero si se hacen cuarenta viviendas (suponiendo que eso sea posible), el Valor de Tasación total del programa será de 1.150x40=46.000 UR, y se dispondrá del 13% de esta cantidad, o sea 5.980 UR, para costear el terreno y las obras de urbanización, vale decir que se podrá comprar un terreno más caro, lo que generalmente quiere decir un terreno mejor ubicado y con mejores servicios.[67]

---

66 Mantenemos el ejemplo planteado originalmente en el artículo, pese a que ya no existen las franjas para las cooperativas (que correspondían a la reglamentación que rigió de 1993 a 2008), porque en definitiva se trata sólo de poner un ejemplo para hacer comparaciones. De todos modos la situación descrita es casi la misma que se da en las viviendas de dos dormitorios en el caso de la reglamentación 2011, que ahora coexiste con la de 2008. (Nota de 2013).

67 En la reglamentación 1993 (y ahora nuevamente en la 2011) hay una ventaja adicional: si el terreno más las obras de urbanización cuestan menos del quince por ciento,

Pero hay más números para este boletín: toda obra tiene un conjunto de costos fijos, que no depende del número de viviendas que se hagan; por ejemplo: las tasas de conexión de agua y luz; el sueldo del capataz y del administrador, si lo hay; los permisos de construcción; las copias de planos; en el caso de las cooperativas del Interior asesoradas por institutos montevideanos, los costos de traslado de los técnicos). Esos costos fijos, divididos entre veinte, por ejemplo, dan una cantidad y divididos entre cuarenta, también por ejemplo, dan la mitad, o sea que pesan mucho menos en el costo *de cada vivienda*.

Con estos costos pasa lo mismo que con el del terreno: cuantas más viviendas haya, se reparten entre más y por consiguiente se reparten mejor. ¿Qué ventaja tiene eso? Que como a la cooperativa se le otorga una cantidad fija por vivienda, que no depende del número de viviendas que vaya a hacer, el ahorro de los costos fijos permite mejorar otras cosas: el local comunal, que en la Reglamentación 2008 es obligatorio para más de veinte viviendas pero no está financiado; mejoras en el área de la vivienda o en el número de dormitorios (por ejemplo, un ahorro de costos del 10% puede permitir hacer un tercer dormitorio en una vivienda de dos); mejoras en las terminaciones (pisos, aberturas); en el equipamiento (estufas, placares, aparatos, grifería), o en los espacios exteriores, para los cuales la plata nunca alcanza.

Del mismo modo, en los costos de construcción hay una influencia importante de la economía de escala: desde que se va a obtener mejor precio si se compran cuarenta puertas que si se compran veinte, hasta que en cuarenta viviendas se pueden amortizar equipos como la hormigonera, el equipo de soldadura, chapones para encofrado, un tractorcito o cosas de ese tipo, que con muchas menos viviendas serían muy onerosas (y esto nos lleva nuevamente a la importancia del Pañol de FUCVAM, que justamente permite que los costos de los equipos más caros se repartan entre varias cooperativas. Pero esa es otra historia).

Las razones económicas no terminan aquí, sin embargo. También hay otro tipo de potencialidades que da el número: porque en una cooperativa más grande va a haber gente de diferentes oficios y capacidades; porque va a ser más fácil cubrir las tareas; porque se podrá

---

el excedente se puede utilizar para la construcción de las viviendas, con lo cual habrá más margen y hasta se podrá pensar en alguna mejora. Porque con el mismo terreno, con el mismo precio, cuantas más viviendas se obtengan, menor será la afectación para el terreno y por lo tanto mayor será el excedente, y por consiguiente mayor el refuerzo de rubro para la construcción.

Lamentablemente en la reglamentación 2008, que por ahora es la que están utilizando la enorme mayoría de las cooperativas del Movimiento, esto no está permitido y si hay una economía en el precio del terreno, ella se deduce directamente del préstamo, lo que FUCVAM hace tiempo está intentando que se modifique, volviendo al sistema anterior, como se hizo para la Reglamentación 2011. (Nota de 2013).

formar equipos que se especialicen en cada actividad. No es que el mayor número permita a cada socio trabajar menos (porque también va a ser necesario más trabajo para hacer las viviendas, que ahora van a ser más), pero sí en cuanto a la calidad, porque habrá más diversidad y será más probable que haya alguien que sabe hacer cada tarea.

Pero esta cuestión no es sólo un problema de números. También hay razones sociales para pensar que un grupo mayor es más fuerte y por consiguiente mejor: porque en una cooperativa demasiado chica, tarde o temprano va a ser dificultosa hasta la rotación de los compañeros en las principales comisiones, porque la cooperativa «se les va a acabar enseguida». Todos los logros sociales del movimiento: las guarderías, las actividades de jóvenes y niños, las policlínicas, las bibliotecas, la conquista de servicios para la cooperativa y el barrio, han sido el resultado de la lucha de grupos fuertes y convencidos, y para eso también el número es importante. Y este argumento es más relevante para el Interior, y en especial para localidades pequeñas, porque en Montevideo u otras ciudades donde hay muchas cooperativas, a veces el número se hace juntando varios grupos; pero donde hay pocas, la propia cooperativa debe ser suficientemente fuerte.

Otra razón de tipo social, que nos parece fundamental, es que forma parte de la solidaridad que es base del movimiento, tratar que las soluciones lleguen a la mayor cantidad de familias posible, aunque eso pueda crear momentáneamente algunas dificultades. Más todavía cuando se tiene un terreno adjudicado, subsidiado o aun donado por la Municipalidad u otro organismo: en esa situación es un imperativo moral que se beneficie toda la gente que se pueda, porque la cooperativa va a usufructuar algo que es de la comunidad y entonces la generosidad y la solidaridad deben aparecer más que nunca.

Como las cosas muchas veces no son tan blancas ni tan negras, sino más bien grises, también hay que decir que una cooperativa muy grande, aun con todas las ventajas económicas que hemos señalado, tiene asimismo problemas, porque se dificulta la organización y la participación, que son claves del buen funcionamiento de los grupos. Pero esto sucede cuando las cooperativas tienen más de ochenta o cien socios, y no para cuarenta o cincuenta, que es un número suficientemente manejable.

Volvemos a insistir en que no se pueden hacer más viviendas que las que el terreno permite, de acuerdo a las características de la zona, a si todo el terreno es utilizable o no, y al tipo de viviendas y espacios comunes a que la cooperativa aspira. Ni qué hablar de los programas de reciclaje, en los que el inmueble que se utilice define con muy poco margen cuántas viviendas se puede obtener. Todo eso impone un techo, pero muchas veces las cooperativas se colocan muy lejos de ese techo, porque no advierten los aspectos que hemos comentado,

porque se les hace dificultoso llenar vacantes, o simplemente porque optan por tener espacios libres mayores.

En definitiva, el número óptimo de socios de una cooperativa es una cuestión sobre la que tampoco puede haber recetas, sino que cada una lo debe resolver de acuerdo a su situación y sus criterios. Pero en todo caso, antes de tomar una decisión sobre el número final de viviendas a construir, es importante que a la luz de estas consideraciones y sobre la base de un estudio de las alternativas posibles, realizado por el instituto asesor, el grupo discuta las ventajas y desventajas de las mismas y tome una decisión madura.

Del error de la generalización al error del particularismo[68]

Alguna vez nos han reprochado, a raíz de opiniones del Departamento de Apoyo Técnico sobre los problemas de determinado programa cooperativo, en que aconsejábamos aplicar algunas medicinas que han probado ser benéficas en la historia del Movimiento, que estábamos pensando esos problemas sin considerar las singularidades y las diferencias, y aplicando una receta única allí donde es necesario ser muy sutil en los matices. Pues bien: si hiciéramos eso cometeríamos, sin duda alguna, un grueso error de análisis. Pero también es un grueso error de análisis suponer que cada experiencia es tan distinta y tan particular que no se le puede aplicar ningún patrón. La discusión vale la pena, para el programa del caso y para cualquier cooperativa que esté por empezar a transitar su propio camino, por lo cual nos pareció útil discutir el tema.

Que no hay dos cooperativas iguales es cosa sabida: no es lo mismo una cooperativa de Montevideo que una del Interior —y si es del Interior, no es igual que sea de éste o aquel Departamento, de una ciudad capital o de un pequeño pueblito (del interior del Interior)—; no es lo mismo que la cooperativa sea grande o chica; que tenga una fuerte base gremial o que el padrón social sea el resultado de un aviso en el diario o una mesita en la feria; no es lo mismo que sea «Franja 1» o «Franja 6», vieja o nueva reglamentación. No es lo mismo. Y aunque tuviéramos dos grupos en que todas esas características fueran similares, igual no serían similares las cooperativas, porque distintas serían las gentes que las integran, sus historias individuales y colectivas, y hasta sus humores y sus amores.

Por eso es muy cierto que cualquier diagnóstico, cualquier intento de sacar conclusiones a partir de otros casos, debe tener en cuenta estas particularidades, y si no las tiene en cuenta es muy probable que sea errado. Pero, ¿eso quiere decir que cada vez se empieza a escribir la historia de vuelta, que nada de lo que va a pasar ya pasó antes, que es lo mismo que FUCVAM tenga treinta y dos años de rica experiencia o que se haya fundado ayer?

Pensamos que entre estos dos extremos hay valoraciones intermedias más acertadas, y que tan equivocado es pensar que todo es lo

68 Publicado en *El Solidario* n.° 51, febrero de 2003.

mismo, como pensar que todo es *otra cosa*. Porque más allá de las particularidades que hacen que en una cooperativa funcione fenómeno la autoadministración y otra sólo se enderece cuando esa tarea la asume un profesional; o que un programa se haga casi sin contratados y sea eficiente, y otro se haga casi con tantos contratados como cooperativistas y también lo sea; que una cooperativa funcione con un liderazgo fuerte y otra casi en asamblea permanente, y las dos anden bien —o las dos anden mal—; más allá de todo eso, para lo cual no hay un molde, el sistema tiene bases, tiene ejes y si los dejamos de lado ya no es un programa autogestionario de ayuda mutua.

Por ejemplo, la autogestión. Que podrá ser mayor o menor; que podrá apoyarse en el instituto casi como si fuera un padre, o renegar de él —también casi como si fuera un padre—; que podrá ser más horizontal o más vertical, más audaz o más cauta, pero que si no la hay, no hay cooperativa y no hay viviendas. O hay viviendas pero no se pueden pagar, como les ha pasado a los que cayeron en las garras de Julián Pereyra[69] y sus discípulos. Porque sin autogestión, o sin autogestión real, los valores del sistema cooperativo no aparecen.

Por ejemplo, la ayuda mutua. Que podrá ser al mango o más tranquila; haciendo de peón o especializándose en las tareas más sofisticadas; de hombres casi exclusivamente, o fundamentalmente de mujeres; concentrada los fines de semana o distribuida los siete días. Pero que si no la hay, tampoco hay viviendas, porque el aporte de ayuda mutua es parte del financiamiento, *es dinero*, y si no se hace o se hace mal, es dinero que se pierde y que no hay de dónde recuperarlo.

Por eso todo lo que tiene que ver con el cumplimiento y la eficiencia de la autogestión y la ayuda mutua son fundamentales *y no es cooperativa de ayuda mutua si no se encaran como fundamentales*. Si es lo primero que le decimos a los hermanos brasileños, paraguayos, bolivianos, salvadoreños, a los que estamos tratando de trasmitir nuestra experiencia, ¿cómo no se lo habríamos de decir a nuestros hermanos uruguayos?

Por ejemplo, la clara separación de roles. No se puede repicar y estar en la procesión al mismo tiempo o si prefieren una versión más popular del dicho, chiflar y comer gofio. Por eso, para que no se confundan las figuritas, es bueno que la cooperativa *no* tenga como contratados a sus

69 Para los que no conocen a este personaje, se trata de un «promotor» que inició sus actividades y progresó durante la dictadura, organizando —bajo la fachada de instituto de asistencia técnica— cooperativas «truchas» que no realizaban ayuda mutua ni autogestión, ya que delegaban ésta en sus manos. Pereyra cobraba y se daba el vuelto, y percibía por ello el 20% del valor de las viviendas. Ya en democracia se le quitó la personería, pero obtuvo otra modificando la forma jurídica de su empresa sin siquiera cambiarle el nombre, con lo cual pudo seguir operando. En el período 2005-2010 se le realizó una investigación que culminó con el retiro definitivo de la personería jurídica de su «instituto», ante lo cual le inició un juicio al Estado, por los daños y perjuicios que se le causa al impedirle actuar! (Nota de 2013)..

propios socios, y si no hay más remedio —porque a veces no hay más remedio, porque los socios no tienen otro lugar donde laburar para parar la olla— es imprescindible que quien está contratado por la cooperativa no sea directivo ni integrante de la Comisión de Obra o de Trabajo.

Por ejemplo, el cumplimiento estricto de los compromisos de ayuda mutua, sin los cuales no hay obra que pueda organizarse, por *crack* que sea el capataz, porque la tapa del libro dice que para planificar hay que saber con qué recursos se cuenta, aunque haya un margen de imprevistos.

Por ejemplo, la concientización clara de todos los socios de que la ayuda mutua la están haciendo para ellos mismos y no para un patrón explotador, y que en la medida que no se busque sacarle el máximo partido, eso va en perjuicio de la cooperativa toda y de cada socio en particular. Por eso cada uno tiene que dar de sí lo mejor que tiene, y dar lo mejor quiere decir sudar la camiseta, pero también quiere decir que si soy el arquero de la selección, en la cooperativa también juego de arquero y no me escondo en la punta izquierda.

Por ejemplo, que las políticas demagógicas que obsequian con perdonazos injustificados de horas que se pudieron hacer y no se hicieron, sólo sirven para desfinanciar a la cooperativa: desfinanciarla en dinero pero también en mística, en ganas de darle para adelante, de ponerse entre todos la cooperativa al hombro y sacarla de una vez. Y que la función del dirigente no es buscar la salida para el que no cumple *sino el estímulo para el que cumple*.

Por ejemplo, que el dirigente tiene que ser el que esté a la cabeza, el más cumplidor, el que no le hace asco a ninguna tarea, el que no debe horas, el que siempre está dispuesto a dar un poco más. Y si por alguna razón no se puede ser así, no hay que aceptar ser dirigente y la cooperativa no debe elegir a ese compañero para esa tarea. Porque el dirigente es el espejo en el que se miran los demás y porque nadie puede aleccionar a otros, si él mismo está en falta.

Por ejemplo, que el trabajo conjunto entre la cooperativa y el instituto asesor, cada uno en su función —la cooperativa gestionando y el instituto asesorando— es una de las bases de este sistema y cualquiera de las dos patas que falle, falla el sistema.

Sin borrar las diferencias, sin pretender que todo es igual y que hay un molde único, estas cosas han sido básicas en trescientas cooperativas, porque son básicas en el sistema. Por eso, si bien acudir a la experiencia no debe ser el camino fácil para eludir el esfuerzo de interpretar las particularidades de cada grupo y cada situación, seríamos muy cortos de vista si no miráramos para atrás, si no intentáramos aprovechar los aciertos y los errores por los que otros han pasado antes que nosotros. Si no sacáramos partido, en fin, de esa síntesis que hoy representa FUCVAM, pero que es la trabajosa urdimbre de muchos hilos puestos por mucha gente durante muchos años.



UNA MIRADA EN PERSPECTIVA

QUINTA PARTE

Transformación social y cooperativismo a fin de siglo[70]

Gustavo González

Las transformaciones de distinto carácter que sufrió la clase obrera en la última década han llevado inexorablemente a modificaciones que nuestra Organización, nacida en el seno de la clase trabajadora, debe estudiar con detenimiento, a los efectos de una mejor comprensión de la actual coyuntura.[71]

Hoy sin lugar a dudas nos encontramos con un Movimiento Cooperativo distinto al que dio a luz a fines de los sesenta. La brutal ofensiva capitalista que arrasó las conquistas históricas de los trabajadores a lo largo y ancho del planeta (jornada de ocho horas, trabajo estable, seguridad social), sólo ha podido implementarse con un ataque frontal a los trabajadores y desmantelando la sindicalización que existía en nuestro país al comenzar la década del setenta.

Hoy la globalización de la economía impone la flexibilización laboral, campea la desocupación, las rebajas de salarios, un bajo nivel de sindicalización, se efectúan cortes importantes a la seguridad social, todo esto de la mano de las políticas de privatización y reestructura del Estado, las cuales debemos leer como la prescindencia de éste para dar cobertura a las necesidades de las grandes mayorías.

Por lo tanto, la modificación de las condiciones de vida de los trabajadores golpea y altera la estructuración de la clase como tal, por lo que es obvio que el comportamiento de la misma también será distinto.

Como no podía ser de otra manera, nuestro movimiento cambió: hoy son pocas las cooperativas nacidas de sindicatos y los compañeros que componen nuestras cooperativas en su gran mayoría no tienen una experiencia colectiva anterior adquirida en la lucha; sin embargo, el componente social de nuestro movimiento siguen siendo los trabajadores. Lo que se modificó fueron las condiciones de vida de los mismos, que han visto empeorada su situación económica y social: los

70 Ponencia presentada en la apertura del Encuentro Intercooperativo «Vivienda por Ayuda Mutua y Autogestión: los nuevos desafíos», llevado a cabo en Montevideo, en las cooperativas de Felipe Cardozo, en octubre de 2001.

71 Si bien este artículo fue escrito en el año 2001 y diez años después la realidad del país es otra, donde obviamente se retomó un alto grado de sindicalización y además, y fundamentalmente, los índices de desocupación son mínimos, no variaron las condiciones al interior de la clase trabajadora, en torno al tema de su grado de desideologización, frente a los años de nacimiento de nuestro movimiento. Por lo tanto consideramos que lo expresado en aquella oportunidad mantiene vigencia, en particular los desafíos que planteábamos, que siguen estando en la agenda. (Nota de 2013)..

metalúrgicos de antes hoy trabajan en el shopping o en MacDonald's; las trabajadoras textiles de antes, hoy son empleadas domésticas o cuentapropistas.

La desideologización del Movimiento obrero en su conjunto y de la juventud nos ha llevado a perder profundidad en nuestros planteos. Sin embargo, la necesidad de vivienda, al ser cada vez más grave, lleva a que importantes masas de excluidos hoy vean en el cooperativismo una salida al problema habitacional.

Esto no se produjo de un día para el otro: fue un proceso que llevó a la mayor pauperización de los trabajadores, que palmo a palmo en esta ofensiva del gran capital fueron perdiendo en este período sus conquistas.

Ya desde 1989, año de las ocupaciones de tierra, otros sectores más modestos de la población laboriosa se sumaron a nuestro movimiento, presentando consigo sus particularidades, nuevos códigos que modificaron lo que hasta ese momento era el *establishment* de la clase obrera. Esto llevó a FUCVAM a ver también nuevas alternativas sociales, tecnológicas, culturales, lo que hizo que fuera capaz de albergar en su seno nuevamente a la misma clase obrera, pero más pobre.

Ante nosotros está hoy el gran desafío de seguir luchando por los mismos intereses de clase de otrora. Hemos sido capaces de demostrar que se puede hacerlo, siempre y cuando se interprete con rigurosidad científica la nueva realidad a la que estamos sometidos.

Para transformar esa realidad, la herramienta cooperativa debe adaptarse a los nuevos tiempos, en el entendido que sigue sirviendo a la clase que la hizo nacer. Para esto necesitamos muchos eventos como éste, donde podamos reflexionar colectivamente para capear el temporal.

Hoy más que nunca debemos abrir un profundo debate que nos permita sacar las mejores conclusiones. Estamos convencidos de que el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua seguirá creciendo y que lo hará fundamentalmente en el sector más pobre de nuestra población laboriosa, que demuestra día a día que sigue peleando por transformar la realidad.

FUCVAM es la síntesis política de treinta y un años de lucha de una misma clase. Y debe seguir siendo el elemento consciente de los trabajadores que luchan por vivienda. Pero ésta es una guerra de mil batallas y sólo con el fortalecimiento ideológico de nuestra gente podremos sortearlas con éxito, lo que sucederá en la medida que ahuyentemos todos los planteos que ofrezcan atajos a la lucha permanente de la clase obrera.

Pero debemos ser capaces no sólo de resistir sino también de tener propuestas para tomar la ofensiva. Para ello hay que prepararse, experimentar nuevas tareas prácticas, estar abiertos al debate fraterno, obligarnos a la crítica y autocrítica permanente de nuestra propia práctica.

En la actualidad sigue al rojo vivo la lucha de clases: las masas pelean a lo largo y ancho del planeta contra las actuales políticas económicas, irracionales y devastadoras. Programar nuestro accionar, planificar las tareas, transformar a nuestros cuadros en pedagogos permanentes, ser sensibles a los problemas que aquejan a todos los sectores del Movimiento obrero, es la gran tarea de la etapa.

En momentos de aguda crisis es cuando más hay que apelar a las reservas morales de la clase trabajadora, es cuando más hay que aguzar la creatividad y es cuando más hay que creer en que es posible transformar la realidad.

Hoy debemos preguntarnos cuáles son los elementos centrales de nuestra lucha, cuáles son los puntos irrenunciables de nuestra plataforma. La autogestión de los trabajadores, el control de los mismos sobre la producción de sus barrios, generando verdaderas porciones de ciudad alternativa, deben ser nuestro santo y seña. En la medida que comprendamos las transformaciones de que hoy son objeto los trabajadores, es que podremos caminar seguros hacia un futuro promisorio.

El ingenio colectivo siempre ha demostrado ser más capaz que la inteligencia individual, por eso hoy más que nunca cada préstamo otorgado a una cooperativa debe contar con el celo del colectivo para poder llegar a buen fin. A la solidaridad hay que llenarla de contenido: ésa es la bandera que nos permitirá ser fuertes, pero para ello debemos despejar la confusión, dar claridad en nuestros planteos. Nos iremos satisfechos de este Encuentro si fuimos capaces de tener propuestas para transformar la acuciante realidad.

Cambios y permanencias[72]

... que construir las casas
es el principio y no el final...
Rubén Olivera, *Canción de las cooperativas*

Introducción

El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua[73] nace hace casi cuarenta y cinco años con tres experiencias piloto en otras tantas localidades del Interior uruguayo (Salto, Fray Bentos y Veinticinco de Mayo, ex Isla Mala) y se consolida luego con su institucionalización en la Ley Nacional de Vivienda (Ley 13.728 de 1968) y con la creación de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), el 24 de mayo de 1970. FUCVAM se funda en Isla Mala, el mismo día que la primera de aquellas experiencias piloto inauguraba sus viviendas.

El sistema aúna los esfuerzos del Estado —que otorga el financiamiento para la construcción de las viviendas, y supervisa y controla el proceso— con otro esfuerzo: el de los propios interesados, que aportan una parte sustantiva de la mano de obra necesaria y además realizan toda la gestión. Para ello se requiere que se organicen como empresa, se capaciten para dirigir ésta y cuenten con el asesoramiento que les permita tener toda la información y el análisis de alternativas necesario para tomar decisiones correctas.

El primer aspecto de la Ley preveía solucionarlo mediante la organización de los destinatarios como *cooperativa*, modalidad con amplia tradición en la sociedad uruguaya y de la que además existían ejemplos exitosos, en el campo de la vivienda, en otras partes del mundo.[74] Para la capacitación y el asesoramiento la ley creó con ese cometido, junto con las cooperativas de vivienda, los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) interdisciplinarios.

La ley abría asimismo la posibilidad de que las cooperativas se agruparan en organizaciones de grado superior, tal como ya había sucedido en otras modalidades, lo que favoreció la creación de FUCVAM, esti-

---

72 Trabajo especialmente preparado para la publicación digital del Instituto «Gino Germani» de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, en mayo de 2010. Algunas consideraciones del artículo, que pueden ser obvias o reiterativas para quien ha llegado hasta aquí, se justificaban por el público al que iba dirigido el mismo, que no necesariamente conocía el modelo que se trata.

73 Existe otra modalidad de cooperativas: las de Ahorro y Préstamo o «Ahorro Previo», en que el aporte propio se realiza mediante el ahorro de las familias. Estas cooperativas están agrupadas en la Federación de Cooperativas de Vivienda, FECOVI.

74 Las experiencias chilenas, en particular, fueron un importante referente en la formulación de las iniciativas pioneras, en la redacción del capítulo sobre Cooperativas de la Ley y en la posterior implementación del sistema.

mulada, además, por la reciente constitución de una central sindical única, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), que en 1966 había reunido a la totalidad del sindicalismo clasista uruguayo, abriendo una ancha senda de unidad a nivel de las organizaciones populares alrededor de la plataforma de reivindicaciones levantada un año antes en el *Congreso del Pueblo*.

Hoy, luego de muchas vicisitudes (en especial en los años de dictadura), las cooperativas de vivienda por ayuda mutua son responsables de la construcción de más de quince mil viviendas para sectores populares, casi mil más están en ejecución y otras seis mil familias, agrupadas en bastante más de cien cooperativas, esperan obtener su crédito para iniciar el mismo camino. Estos números serían sin duda mucho mayores (¿tres, cuatro veces?) si el sistema cooperativo no hubiera estado prácticamente interdicto durante casi quince años, en la dictadura, y marginado luego otros veinte. Aun así, adquieren dimensión si se considera que el déficit habitacional uruguayo es de unas ochenta mil viviendas.

Pero las cooperativas han hecho más que edificar viviendas: han construido ciudad y ciudadanía, han llevado servicios donde no los había, han articulado un poderoso movimiento social, constituido en significativo actor político en la sociedad uruguaya, y han levantado un modelo social *contracultura*, que opone la solidaridad al individualismo.

¿Cuáles son las claves de esta eficacia y de la sustentabilidad de este modelo? A nuestro juicio y enumeradas en un orden que no pretende establecer jerarquías, esas claves son: la organización cooperativa, la ayuda mutua, la autogestión, la propiedad colectiva (las viviendas son propiedad de la cooperativa, los socios tienen su uso y goce), el financiamiento público, el asesoramiento técnico y, último, pero fundamental, la existencia y el papel de FUCVAM.

Sin embargo, durante estas cuatro décadas largas, todas ellas han sufrido transformaciones (en algunos casos, profundas), más allá de su permanencia como elementos esenciales del sistema. En lo que sigue procuraremos realizar un sintético análisis de algunos de estos cambios y permanencias, haciendo énfasis en los aspectos sociales.

1. La extracción social

Las primeras cooperativas de ayuda mutua se formaron en las décadas de los sesenta y setenta, fundamentalmente a partir de sindicatos de obreros industriales, por lo cual los cooperativistas incorporaron al funcionamiento de los grupos el valor agregado de su experiencia gremial.

La dictadura primero y los gobiernos neoliberales que la sucedieron provocaron, sobre todo a partir de los noventa, un cambio sustancial en esa pertenencia: es que las crisis de aquella década, con las medidas de ajuste estructural recomendadas e impuestas por los organis-

mos de crédito internacional, la desindustrialización, la privatización de numerosos servicios públicos, y la caída del salario, que perdió la mitad de su valor en una década, provocaron el pasaje de muchos trabajadores de la condición de asalariados a la de cuentapropistas, cuando no de meros desocupados.

Ello generó que se modificaran fuertemente las características de la masa trabajadora que nutría las cooperativas, ingresando al movimiento importantes sectores de ingresos bajos y muy bajos, trabajo cuentapropista e inexperiencia organizativa y de actuación sindical, resultado de las características de la actividad de la que vivían.

Es así que luego de la experiencia pionera de «CO.VI.ITU. 78», cooperativa constituida por familias desalojadas de una pensión clandestina en la Ciudad Vieja de Montevideo, se formó en los años siguientes una cantidad de grupos que por sus bajos ingresos debía operar dentro de las franjas «1» y «2» definidas por el Ministerio de Vivienda, las destinadas a las familias más pobres, recibiendo recursos muy escasos (los que podían devolver): el mismo monto con el que las empresas constructoras producían viviendas mínimas («Núcleos Básicos Evolutivos») monoambiente.

Aun así, trabajando con pocos recursos, con una población que no estaba preparada para emprendimientos colectivos y que enfrentaba graves problemas sociales, y sin que hubiera tiempo de adaptar el modelo y la metodología de trabajo a la nueva realidad, las experiencias cooperativas fueron exitosas. De una manera distinta que las de la primera época, pero cumpliendo los mismos objetivos: mejorar sustantivamente la calidad de vida de las familias, accediendo a viviendas acorde a sus necesidades, aumentar su autoestima, promover su organización, y estimular su capacidad crítica, a través de la autogestión.

Hoy la reglamentación del sistema cooperativo ha cambiado y apuesta a una mayor heterogeneidad socioeconómica de los grupos mediante subsidios diferenciales, por lo que ya no habrá más «cooperativas de pobres» y «cooperativas de menos pobres». Desaparecen así las serias dificultades que las «cooperativas Franja 1» debieron enfrentar, pero sólo para encontrar un nuevo desafío: la integración social al interior de los propios grupos, ahora más heterogéneos.

2. El papel de la mujer

El papel de la mujer es uno de los aspectos que ha sufrido más cambios en estos cuarenta y tantos años porque ha cambiado en el conjunto de la sociedad, pero también porque se ha transformado fuertemente en las propias cooperativas. De los primeros grupos, con un altísimo porcentaje de hombres como socios titulares, direcciones constituidas casi íntegramente por varones, y obras en las que las mujeres eran vistas como tan poco útiles que se ponía un tope a las horas de ayuda

mutua que podían aportar para su núcleo familiar, se ha pasado a una realidad totalmente distinta.

Hoy las mujeres han conquistado un rol importante en la gestión, al punto que integran las directivas de casi todas las cooperativas (en muchas de ellas, en mayoría frente a los hombres), y la multiplicación de los hogares monoparentales de jefatura femenina ha hecho que existan muchos socios titulares mujeres y hasta cooperativas de mujeres solas jefas de hogar; por otra parte, el trabajo femenino se valora indiscutiblemente en la obra para muchas tareas incluso con preferencia al masculino, como es el caso de las que requieren una dosis mayor de prolijidad, método y paciencia, y menor fuerza física.

Sin embargo, sigue habiendo dos debes: la regla general en los hogares nucleares completos o biparentales es que el socio titular sea el varón,[75] y por otra parte sigue habiendo muy pocas o ninguna mujer en la dirección del movimiento, pese a que en los noventa una mujer llegó a presidir FUCVAM.

En esto se da una curiosa paradoja, puesto que para ser dirigente nacional debe mediar la propuesta de la cooperativa a la que pertenece el o la postulante: pero no solamente no hay casi dirigentes mujeres, sino que tampoco las hay candidatas a dirigentes. Cooperativas dirigidas por mujeres, entonces, no proponen a otras mujeres para dirigir el movimiento. Quizá sólo falte dar ese paso, en un país que reconoció tempranamente el voto femenino, y en que la mujer ocupa cada vez más lugares importantes en los movimientos sociales, en las empresas y en la política.

3. Jóvenes y adultos mayores

Una característica incambiada de las cooperativas es que son personas jóvenes quienes las constituyen: no los más jóvenes entre los jóvenes, pero sí aquellas y aquellos que rondan los veinticinco a treinta años, que ya han formado un hogar y que sienten la necesidad de darle a ese hogar un techo. Por otra parte, tratándose de una empresa que indudablemente no es de corto plazo (hace falta tiempo para organizarse, para acceder al suelo, para obtener el financiamiento, para construir, y luego… veinticinco años para pagar) no es un proyecto viable para quien no tiene la vida por delante.

Los jóvenes, por consiguiente, asumen un papel central en la organización y gestión de las cooperativas y probablemente sea ese empuje el que permite persistir en un empeño que a veces se hace tan difícil, sobre todo cuando falta el apoyo del Estado. Esto trae consigo también otro rasgo distintivo: la homogeneidad etaria, que hace que las fami-

75 Lo que se corresponde con que el 83% de los hogares nucleares completos declaran jefatura masculina, percepción en la que la mujer también tiene su parte.

lias cooperativistas recorran juntas los grandes momentos de su vida: el nacimiento de los hijos, su educación y su separación del hogar, el retiro de la actividad, las enfermedades y… la vejez.

El problema de la inserción de los jóvenes en las cooperativas se da entonces con la segunda generación: los hijos de los cooperativistas, que son los que a veces no encuentran sus propios espacios en casas y barrios que han sido pensados por sus padres. Y es a éstos que se plantea el problema de llegar a la tercera edad en un hábitat que soñaron cuando eran jóvenes y en el que muchas veces no tuvieron en cuenta que iban a permanecer cuando viejos.

La rigidez que durante mucho tiempo tuvieron algunas normas, que dificultaban el cambio de titulares dentro de los núcleos familiares, contribuyó a agudizar el problema, dificultando la renovación generacional que era necesaria para que los grupos mantuvieran el empuje y las potencialidades iniciales.

La renovación de socios, al producirse vacantes, podría solucionar este problema, inyectando gente joven, pero el hecho que se requiera un aporte importante para ingresar (el valor de todo lo trabajado y pagado, que se restituye a quien egresa) complica esta salida. Por eso hoy el Movimiento reivindica que el Estado otorgue créditos para poder ingresar a cooperativas ya construidas, lo que permitiría que personas jóvenes y del mismo sector social que los integrantes originales dotaran de nueva savia a los grupos.

4. La autogestión

La autogestión es quizá el rasgo de las cooperativas que ha manifestado la mayor continuidad. Más allá de los enormes cambios que han experimentado las ciencias de la administración, *hardware* y *software* mediante, las cooperativas de vivienda uruguayas autogestionaban hace cuarenta años y autogestionan ahora. No hay espacio para los gerentes ni para la tecnocracia.

Esto es de gran importancia, porque la autogestión es quizá la más importante de todas las claves que hemos señalado, la que permite llegar a los costos que se llega, la que permite que el margen no se traduzca en lucro sino en mejora de calidad de vida, la que hace crecer a la gente y a la organización, la que deja instaladas capacidades para seguir apostando al futuro.

Es cierto que en algunas cooperativas se ha producido una profesionalización de la gestión, que algunas tareas han quedado en manos de quien sabe operar un programa de computadora o entiende más de números, pero por suerte sigue habiendo cooperativas cuya contabilidad la llevan amas de casa o trabajadores por cuenta propia, que suman con dificultad y cuyas nociones de qué es un balance se reducen a tratar de que las entradas sean mayores que las salidas. Las mismas

que a la larga demuestran más eficiencia que las empresas con sus equipos de contadores y sus programas de gestión. No porque sepan más ni porque la técnica sea fútil, sino porque *todo se puede esperar cuando depende de nosotros mismos*.[76]

5. El asesoramiento técnico

No es posible pensar en autogestión a cargo de pobladores sin experiencia en tareas administrativas y toma de decisiones, sin un asesoramiento multidisciplinario y que al mismo tiempo forme y capacite. Ése es el papel que la ley asignó a los institutos técnicos, papel que, con logros y dificultades, han cumplido en estas cuatro décadas. Y si bien ha habido experiencias buenas y de las otras, es indudable que el cooperativismo por ayuda mutua no habría alcanzado, sin estos institutos, el grado de desarrollo a que ha llegado.

Sin embargo, su tarea se ha visto obstaculizada por una serie de factores, entre los cuales el principal ha sido la duración de los trámites para acceder al financiamiento, que hace que el proceso se prolongue en forma desmedida, con el consiguiente desgaste para el grupo (y para los asesores), y la rotación que ello inevitablemente produce en el colectivo. Ésta ha sido la constante prácticamente de todo el período, salvo los cuatro o cinco primeros años[77] y, como consecuencia, las tareas de preparación del grupo siempre están comenzando, ya que el padrón social sólo se estabiliza ante la inminencia de la construcción.

Por otro lado, y quizás por eso mismo, los institutos —salvo excepciones— no han sacado partido de los progresos que las ciencias sociales han hecho en estas cuatro décadas: disciplinas como la psicología social, la sociología o la antropología, que ayudarían a comprender y trabajar mejor los problemas del funcionamiento colectivo, no integran las plantillas de los institutos, que siguen recurriendo básicamente al trabajo de técnicos de las profesiones liberales tradicionales: arquitectos, ingenieros, abogados, contadores, amén de una cierta subestimación (extendida a los propios cooperativistas y también a los técnicos) que se hace del trabajo social.

Otra dificultad estriba en que no siempre están claros los roles de la cooperativa y sus asesores, y a veces la gestión olvida el asesoramiento y otras, los asesores se inmiscuyen en la gestión. Para no hablar de los problemas de comunicación entre técnicos y cooperativistas, y de la falta de formación de aquéllos, a los que la Universidad capacita para traba-

---

76 Parafraseando, con todo respeto, a don José Artigas, que señalaba, en carta a Güemes, en 1816, ante la deserción de los supuestos aliados del pueblo oriental, que «nada tenemos que esperar sino de nosotros mismos».

77 Como ya se ha explicado antes en otros artículos, esta situación experimentó un cambio positivo a partir de la reglamentación de préstamos aprobada en 2008, aunque el problema no ha desaparecido. (Nota de 2013),

jar en y para empresas, y no con la población. Todas cosas que pueden mejorarse, pero que hoy más bien forman parte de las permanencias.

6. La propiedad colectiva

La propiedad colectiva en las cooperativas de ayuda mutua no sólo es un muy fuerte elemento de identidad, sino que ha introducido en la sociedad uruguaya un paradigma de relación con los bienes materiales que hasta entonces no existía, polarizada como estaba entre el modelo de propiedad estatal y la propiedad privada individual.

La idea —surgida inicialmente más de la elaboración intelectual y la referencia de experiencias extranjeras (particularmente europeas) que de una tradición que en el país no existía (como sí existe en otras naciones americanas, de fuerte raíz indígena)— hizo rápidamente carne en una sociedad bien dispuesta, ideológica, social y organizativamente, a recibirla. Así, a pesar de ciertos escepticismos iniciales, en un par de años se formó una gran cantidad de cooperativas de usuarios, se consolidó FUCVAM como su Federación, y se generó una adhesión al modelo que llevó a juntar cientos de miles de firmas en su defensa, en plena dictadura, cuando ésta quiso atacarlo porque «podía afectar la seguridad nacional».[78]

Cuarenta años después, se siguen formando cooperativas de usuarios, muchas familias optan por ese régimen frente al de propiedad individual, y lo que es más importante, las cooperativas que concluyen la amortización de sus créditos ni piensan en cambiar de sistema cuando ya no tendrían ningún obstáculo para hacerlo. Y FUCVAM desarrolla, desde hace una década, una tarea de difusión de su experiencia en la región latinoamericana, que muestra que pese a que también en todos lados los intelectuales plantean escepticismos, la gente adopta el modelo con naturalidad, una vez que lo comprende, quizá porque se parece más a la forma de vida de sus ancestros que esta sociedad de principios del nuevo milenio, establecida sobre la base del individualismo y la competencia.

Lo que es indudable, por lo menos para Uruguay, es que sin propiedad colectiva esto habría sido otra cosa.

7. La organización gremial. La relación con los gobiernos y el Estado

La existencia de FUCVAM sin duda es parte esencial de esta historia del desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda en Uruguay, de la afirmación del modelo de propiedad colectiva, de su supervivencia a la dictadura. En estos cuarenta años FUCVAM ha pasado de un movimiento sectorial que luchaba por la defensa de sus propios intereses,

78 Esta historia es demasiado rica para sintetizarla en poco espacio. Está muy bien tratada en la bibliografía.

a una organización que ha internalizado la interrelación de los problemas sociales con la organización de la economía y la sociedad, y que ha sabido identificar con claridad a sus aliados y sus adversarios, y de qué modo, algunas causas que pueden parecer alejadas de la de la vivienda, están muy fuertemente ligadas a ella y es necesario defenderlas.

Así, de las primeras luchas por obtener la tierra, por conseguir créditos, porque las cuotas de avance de obra fueran entregadas con regularidad, se pasó a seguir peleando por las mismas cosas, pero también por la salida de la dictadura, por la derogación de la Ley de Impunidad de los crímenes que durante ella se cometieron, por la defensa de las empresas públicas, cuando el neoliberalismo pretendió privatizarlas, por la conservación del agua como bien social, contra su privatización y extranjerización.

Y en esas luchas estuvo junto al movimiento sindical, al estudiantil, a las organizaciones de derechos humanos, a los grupos políticos progresistas, politizándose cada vez más, porque todo eso es político, pero manteniendo su independencia frente a los partidos, aun a los que votan mayoritariamente los cooperativistas. Y haciendo de la crítica y la propuesta un estilo que ha permanecido.

Otras cosas para reflexionar

Quedarían por explorar otros cambios y permanencias, que a primera vista tienen menos que ver con lo social y más con lo que a veces se llama «tecnologías duras», pero también mucho con la historia y el desarrollo de este modelo: la tecnología, el proyecto, la escala de los conjuntos, los materiales empleados, el financiamiento, la realización de preobras, los programas de reciclaje de construcciones existentes, la organización y cantidad de la ayuda mutua. Abordarlos implicaría un trabajo de extensión similar a éste, por lo cual no es posible hacerlo aquí. Deberá ser parte de otra historia.

Las Cooperativas de Vivienda, cuarenta años después Asignaturas pendientes[79]

Desde hace más de cuarenta años (primero a partir de tres experiencias piloto en el Interior del país y luego en forma masiva, al institucionalizarse el sistema con su incorporación a los modos de producción de la Ley Nacional de Vivienda de 1968) el Uruguay tiene, en el cooperativismo de vivienda, un sistema de producción social del hábitat del que se siente orgulloso, porque ha dado excelentes resultados desde el punto de vista físico, ambiental, económico, y sobre todo social, y porque ha inspirado numerosas experiencias sobre los mismos principios en la región, destacándose en ese sentido lo realizado en Brasil.

Me ha tocado participar en buena parte de ese proceso apoyando como asesor al movimiento cooperativo y la mirada que aquí propongo no es la de comprobar cuán lejos se ha llegado, que ha sido tanto, sino el desafío de discutir lo que queda por hacer.

Hace no mucho, al terminar una charla destinada a un grupo de pobladores y técnicos latinoamericanos[80] —parte de una de las numerosas pasantías que realizan en FUCVAM quienes desean conocer mejor en qué consiste y cómo funciona el sistema cooperativo de ayuda mutua de usuarios uruguayo— uno de los visitantes me pidió que les dijera cuáles eran a mi parecer las fallas o carencias de aquél.

La pregunta, que sobrevino después que durante dos horas yo hubiera descrito todo lo bueno que tiene el sistema, me pareció no sólo inteligente sino sobre todo estimulante, porque obligaba a un esfuerzo de evaluación crítica, que a veces no es frecuente entre quienes estamos plenamente convencidos de que algo es bueno y positivo.

---

79 Trabajo publicado en la revista *Estudios Cooperativos*, Año 14, n.° 1, setiembre de 2009. El lector advertirá la relación entre las «asignaturas pendientes» y los «cambios y permanencias» del artículo anterior, que llevan a algunas repeticiones temáticas. Como en el resto del libro, se ha mantenido la versión original de los artículos, aun a riesgo de esas repeticiones, que permitían —y permiten— su lectura independiente.

80 Yo debería haber puesto aquí: «pobladores y pobladoras» o, como se ha propuesto y muchas veces hago, «poblador@s», para no caer en las discriminaciones de género que trataremos más adelante. Y así cada vez que aparece en el texto, en singular o en plural, un nombre o un adjetivo que requiere género. Y esto porque en nuestro lenguaje no tenemos palabras o desinencias que resuelvan estas cuestiones. Sin embargo, como eso hace muy fatigosa la lectura, voy a correr el riesgo de usar para el caso «pobladores», pero no en el sentido de más de un poblador, sino de más de un poblador y/o pobladora. Y lo mismo en adelante.

Las ideas que desarrollamos a continuación tienen mucho que ver con lo que respondimos en aquella ocasión, y la decisión de darle ese enfoque a este artículo se basa en que creemos que tan bueno para nuestro cooperativismo es destacar sus bondades y logros, como señalar cuáles son los aspectos en que aún se puede avanzar mucho, las *asignaturas pendientes*.

Lo primero sirve para crear en la sociedad el necesario convencimiento de que el cooperativismo debe ser uno de los grandes protagonistas en la solución de los problemas del hábitat popular; lo otro, para identificar los nuevos desafíos a enfrentar y prepararse para hacerlo.

Como se verá, las cosas de que hablaremos no son en su mayoría aspectos negativos ni controversiales, sino temas aún no resueltos: a veces por su complejidad, a veces porque la dinámica de lucha que ha debido asumir el movimiento cooperativo en sus más de cuatro décadas de vida, ha llevado a postergar estos temas frente a otros, quizá no tan importantes pero sí más perentorios.

Posiblemente para quien no conoce el sistema sería mejor internarse primero en el análisis de sus características y bondades, antes que embarcarse en esta discusión de las *asignaturas pendientes.*[81] De todos modos, quizá empezar por éstas sirva para motivar un estudio más a fondo del sistema y ése sería también un resultado positivo.

Tres observaciones, antes de entrar decididamente en materia: la primera, que voy a referirme fundamentalmente a las cooperativas de ayuda mutua, que son las que conozco mejor, aunque probablemente muchos de estos conceptos podrían trasladarse sin demasiadas alteraciones a las de Ahorro Previo;[82] la segunda, que el orden en que tocaremos los temas no implica en absoluto una relación de importancia; finalmente, que la enumeración que hacemos no pretende ser exhaustiva ni definitiva (más bien, todo lo contrario: incompleta y provisoria); simplemente es una lista de cuestiones que, en nuestra opinión personal, importan para el futuro y el desarrollo del sistema cooperativo.

Quizá también deba aclarar que no soy cooperativista y por eso mi mirada es desde afuera, o mejor desde un afuera-adentro, si me permiten esta condición mis treinta y seis años de trabajo en y con cooperativas.

---

81 Existe buena cantidad de bibliografía sobre el sistema cooperativo de vivienda uruguayo que analiza sus importantes realizaciones. Pueden destacarse muchos trabajos, pero haremos mención de uno solo, porque participamos en él: *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas*, que tuvimos la satisfacción de compilar, reuniendo artículos de especialistas en los múltiples aspectos y disciplinas que tienen relación con este sistema. En dicho libro se incluyen dos trabajos, de Mónica Ramírez y José Tognola, respectivamente, que mencionamos específicamente en la bibliografía que aparece al final y que tienen relación directa con esta nota.

82 Las Cooperativas de Ahorro Previo —o de Ahorro y Préstamo, como también se las conoce— son otra modalidad cooperativa prevista por la Ley Nacional de Vivienda de 1968, en la que el aporte de los destinatarios se hace por medio del ahorro en dinero, en lugar de efectuarlo con trabajo en la obra, como en las de Ayuda Mutua.

1. La participación de las mujeres y los jóvenes en las cooperativas

La *Declaración de Principios* de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), votada por la Asamblea Nacional desarrollada en Paysandú en 1999, dice que «(...) Desde su propio origen el Movimiento reivindica el espacio de la mujer, no sólo en la ejecución de obra, sino en todo el proceso de gestión democrática de la cooperativa». Y luego establece la necesidad de «(...) atender la condición de la Mujer, desde una perspectiva comprometida, en el marco de una concepción plural y solidaria de la sociedad toda, erradicando los postulados chauvinistas y falsamente feministas que sólo apuntan a consolidar el actual orden de opresión y subordinación entre los iguales».

Y más adelante, con relación a la participación familiar y generacional:

> [...] Generar espacios de recreación, deportes y cultura, como política de atención de la demanda integral de las familias es parte de nuestra preocupación. El mundo del trabajo y el ámbito privado de la familia tienen su corolario en la socialización comunitaria, el esparcimiento, la puesta en común y el disfrute de la vida como desarrollo armonioso y equilibrado de nuestras familias, integrando en las actividades a todas las capas etarias.

Posiblemente pocos ámbitos de nuestra sociedad cumplan mejor estos preceptos que las cooperativas de vivienda por ayuda mutua de usuarios. Y sin embargo... en la actual Dirección Nacional de FUCVAM entre dieciocho miembros hay una sola mujer, en las anteriores había cuando más una o dos, y una sola mujer llegó a Presidenta de FUCVAM en los cuarenta años de la organización. Y si bien FUCVAM quizá sea la única organización social que ha hecho una Asamblea de Niños[83] son pocas las cooperativas en que la falta de un espacio propio para desarrollar las actividades de niños, adolescentes y jóvenes no se plantee como un problema.

Es cierto también que en FUCVAM existe una Comisión de Equidad de Género, que ha hecho y propuesto cosas importantes, y asimismo es verdad que ha habido una preocupación por los jóvenes que llevó a crear el Departamento de Jóvenes, de donde salieron varios de los actuales dirigentes, y a realizar asambleas e intercambios sobre esa temática específica. Pero se trata de cosas que en general surgen como respuesta a reivindicaciones y que no ocupan los espacios de discusión cotidianos.

También es interesante observar que el problema de la participación femenina no existe ni por asomo en cooperativas integradas mayoritariamente por mujeres, ni la de los jóvenes en grupos cuyo promedio de edades es relativamente bajo. Y en cambio se da en aquellos con

83 En 2008, en Montevideo.

integración equilibrada de hombres y mujeres y con rangos de edades variados. Y más aún si mujeres y jóvenes además son minoría.

Dicho de otra manera: los problemas de participación juvenil y de priorización de sus intereses no afectan a los cooperativistas socios titulares jóvenes, sino a los hijos jóvenes de cooperativistas. Y de manera similar, esas dificultades no se plantean a las cooperativistas socias titulares mujeres, sino a las compañeras o hijas de cooperativistas.

Parte de la cuestión pasa por el hecho de que uno de los integrantes de la familia debe ser designado como socio titular y es ese integrante quien va a actuar en los principales ámbitos de participación. Y que a la hora de definir quiénes son los más aptos para representar al núcleo familiar, los hombres adultos piensan que esa cualidad la tienen ellos mismos, pero también lo piensan muchas mujeres, y jóvenes de uno y otro sexo. O si no lo piensan, no se animan —o no les parece suficientemente importante— decirlo y sostenerlo.

Naturalmente, podría pensarse que el problema es que a las mujeres y los jóvenes no les interesa participar, porque en realidad nada impide que la esposa o la compañera o el hijo sean los titulares. Nada, en cuanto a normas legales o reglamentarias. Solamente dos o tres siglos de cultura machista y paternalista, para contar sólo el tiempo que hace que estamos de este lado del océano.

Ahora bien: es más que natural que los problemas que se discutan en un colectivo y que formen parte de las preocupaciones principales del mismo, sean los que importan a los integrantes de ese colectivo. No es de sorprender, entonces, que direcciones integradas mayoritariamente por hombres adultos no prioricen los problemas de las mujeres y los jóvenes, y que éstos deban presionar para que así sea.

Por supuesto que no tengo la solución a estos problemas (ni a los que comentaremos después en esta nota), pero sí podemos compartir algunas ideas que quizá ayuden a encontrar caminos:

- ¿qué pasaría si para la integración de las directivas de las cooperativas o las federaciones hubiera «cuotas», como se ha planteado para la integración del Parlamento? ¿Qué uno de cada tres deba ser mujer, que uno de cada tres deba ser joven? Se trataría, como en aquel caso, de contravenir temporariamente el criterio de elegir a los supuestos mejores, para ayudar a compensar los desequilibrios;
- ¿qué pasaría, a su vez, si en vez de un socio titular hubiera dos o más, aun existiendo una sola parte social, propiedad de la familia? Siendo poco probable que en una familia haya dos hombres adultos, eso abriría forzosamente la participación a mujeres y jóvenes. Hasta podríamos pensar que fueran socias titulares todas las personas mayores de edad que viven en la cooperativa;
- ¿sería posible pensar en que el socio titular no sea el «dueño» del voto familiar, sino un representante, un delegado de la familia, y

que por consiguiente deba discutir al interior de ella qué posición llevará en nombre de la misma?

Quizá alguna de estas ideas ayude a encontrar nuevas alternativas para un problema ya demasiado presente.

2. El envejecimiento de los socios cooperativistas

La asignatura pendiente no es, por supuesto, que los cooperativistas envejezcan, sino la falta de previsión respecto a ese envejecimiento: el proyecto arquitectónico, fundamentalmente, pero también la organización y la vida de la cooperativa toda, se piensa desde el hoy, desde la situación en la que están quienes integran la cooperativa al momento de constituirla. Treinta o cuarenta años después de formadas las cooperativas y levantadas las viviendas, como es el caso de los grupos pioneros o de los primeros construidos mediante el Plan Nacional de Vivienda, el soporte físico, social y organizativo que los jóvenes de veinticinco o treinta años creyeron adecuado y aprobaron con entusiasmo, muestra sus carencias para darle la calidad de vida necesaria a adultos mayores de setenta años o más.

Lo más notorio, y que hoy viene siendo planteado con preocupación por la Comisión de Adultos Mayores de FUCVAM, es la inadecuación del proyecto, pensado por técnicos y cooperativistas para la vida a los treinta años y no a los setenta.

En particular la vivienda dúplex, de alguna manera la imagen del movimiento y lo que cada familia tiene en mente cuando ingresa a la cooperativa, muestra sus problemas de adaptación a necesidades cambiantes: la dificultad de adicionarle espacios cuando la familia crece; los dormitorios en planta alta, inadecuados para enfermos o ancianos; el baño también al cabo de las escaleras o separado de los dormitorios cuando está en planta baja.

Y esos problemas son agravados por reglamentaciones[84] que siguen poniendo limitaciones que poco significan en materia de ahorro de costos y en cambio hacen perder mucha calidad: así, por ejemplo, se insiste en que el cálculo de los dormitorios necesarios se haga congelando la situación familiar al momento de otorgarse el préstamo[85] y sólo se admite un segundo baño, aun secundario, para las escasas viviendas de cuatro dormitorios. Lo que ahorra muy poco ahora y encarece mucho después, cuando hay que agre-

84 A fines de 2008 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente aprobó una nueva reglamentación para sus programas y en particular para las cooperativas de vivienda (Resoluciones 539/08 y 540/08 del MVOTMA). El nuevo texto presenta significativos avances respecto a la reglamentación anterior, de quince años atrás, pero sigue dejando muchos puntos sin resolver, como los planteados.

85 Pese a que la Ley de Vivienda sabiamente establece en su artículo 14 que «[…] La reglamentación establecerá […] la posibilidad para los matrimonios jóvenes de reclamar una previsión del futuro crecimiento de la familia».

gar lo que falta, sobre una estructura muy poco plástica para admitir añadidos.

Pero siendo importantes los problemas de proyecto, no son los únicos: las cooperativas suelen conformarse por amigos, conocidos, compañeros de trabajo y eso hace que tengan en general una marcada homogeneidad etaria: los constructores iniciales son generalmente gente que anda por los 25-35 años y eso hace que toda la cooperativa viva junta sus felicidades y sus crisis: el nacimiento de los hijos, su infancia y adolescencia, el codo de los cincuenta, con sus nanas, la jubilación, la vejez.

Entonces, la guardería o centro infantil, que fue fundamental durante la obra y en los primeros años de convivencia, diez años después no alberga ningún niño. Y los equipamientos deportivos, cuando los jóvenes se hicieron viejos y sus hijos ya se fueron de la cooperativa, quedan sin uso porque en vez de una cancha de «fútbol 5» ahora sería útil una de bochas o una cantina para juntarse a conversar y jugar al *muss*.

Y esto pasa a ser un problema, porque mientras en otras situaciones de producción y tenencia, como por ejemplo el arrendamiento, la vivienda es un accidente que sirve para una etapa y se cambia cuando ya no funciona más, en las cooperativas, para una gran cantidad de gente, es el lugar donde va a desarrollarse el resto de su vida.

¿Qué se puede hacer para mitigar estos problemas, que desde luego no van a desaparecer? De vuelta es más fácil plantear el problema que resolverlo. Pero algunas ideas podrían ser:

- la utilización de tipologías de vivienda muy flexibles, que permitan variar la calificación y uso de los espacios, a medida que van variando las necesidades;
- la existencia en la planta baja de dormitorios (o por los menos de espacios potencialmente transformables en dormitorios) y al menos la previsión para la instalación de baños secundarios, para lo cual el volumen bajo la escalera de la dúplex se ofrece cordialmente;
- la simultaneidad, en cada proyecto, de tipologías distintas (planta baja, dúplex, bloques) que permita que la propia cooperativa tenga variantes de oferta (lo que de todos modos choca con otro problema que también sería interesante discutir: la dificultad para rotar en las viviendas);
- y lo más importante, pero también lo más difícil: la apuesta por las cooperativas multietarias, que permita aunque más no sea desfasar la aparición de los problemas, y quizá, incluso, transformar esos problemas en potencialidades: ancianos cuidando niños; jóvenes y adultos ayudando ancianos; creación de oportunidades para los jóvenes, y tantas interacciones más.

3. La participación en la definición del proyecto de vivienda

Hace poco, en una reunión con una cooperativa en trámite, en la que repasábamos la documentación a presentar para solicitar el préstamo y a quién competía la responsabilidad de tener pronto cada recaudo, al llegar al anteproyecto arquitectónico, un compañero, presidente de su cooperativa, nos dijo: «Eso lo hace el Instituto». Es claro que lo hace el instituto, pero la afirmación iba en el sentido de «no tenemos nada que ver». Y los cooperativistas tienen tanto que ver con el anteproyecto y el proyecto, que les condicionará su forma de vida en los próximos treinta o cuarenta años.

Con la discusión del anteproyecto pasa lo mismo que con la aprobación del Estatuto: aparece demasiado pronto en la vida del grupo. El Estatuto es a la cooperativa lo que la Constitución a la nación: las reglas de juego que definen los derechos y obligaciones de quienes son parte. Por tanto debería discutirse cuidadosamente, y no aprobarse hasta que todos y cada uno de los cooperativistas tengan claro qué significa y a qué se están comprometiendo.

Pero sucede que para hacer cualquier trámite hay que tener personería jurídica, lo que es lógico, y para poseer personería jurídica, hay que tener el Estatuto aprobado, lo que también es lógico. Lo que no es lógico es que la cooperativa, que por esa razón está obligada a discutir ese tema cuando sus integrantes no tienen todavía cabal conciencia de lo que involucra, después se encuentre con que es engorrosísimo cambiar algo que casi se votó provisoriamente.

El anteproyecto viene un poco después, pero también demasiado pronto. Y aunque en el proyecto ejecutivo se pueden hacer algunos ajustes, si éstos son algo más que ajustes, ello implica un nuevo estudio y hasta una revisión de la aprobación otorgada. Y desandar camino y perder tiempo.

Esta cuestión puede agravarse aún más por el procedimiento que plantea la nueva reglamentación para el otorgamiento de préstamos y subsidios a cooperativas, que establece instancias periódicas de presentación de solicitudes, pasadas las cuales hay que esperar un nuevo llamado para poder presentarse. Este mecanismo, que puede traer los tan esperados acortamientos de plazos, también enfrenta al grupo a la necesidad de abreviar la discusión (y quizá, por consiguiente, a no darla con la necesaria profundidad), para no perder la fecha de postulación y con ello seis meses, o un año entero.

Otra dificultad que se agrega es que en general los técnicos expresan sus propuestas en su propio lenguaje, lenguaje que en general no es entendido por los no técnicos: así, por ejemplo, el plano de una vivienda se expresa mediante plantas y cortes llenos de símbolos, de difícil interpretación para no iniciados, y de fachadas, de comprensión más sencilla pero que dicen menos sobre la propuesta.

Pocas veces se usan otros elementos complementarios, que mucho ayudarían, como maquetas, perspectivas y aun prototipos a escala

real. Los avances de la computación permiten ahora pasearse por el Louvre con el *mouse* como si uno estuviera en París, pero estas herramientas en la mayor parte de los casos todavía no están al servicio de los cooperativistas.

A éstos en general no les gusta que los institutos asesores utilicen tipologías, lo que les permite usar reiteradamente una solución modelo, aplicada a diferentes casos («aplican la raviolera»). Sin embargo, si hubiera una suficiente variedad de tipologías para que resultara una verdadera elección (lo que en general no sucede), esto tendría dos grandes ventajas: la primera y fundamental, que se propone construir algo que ya se ha probado y que se sabe qué fortalezas y debilidades tiene; la segunda, y también fundamental, que los cooperativistas pueden ver la propuesta construida, a escala real, y sobre todo hablar con otros, que la están disfrutando o sufriendo.

Es muy probable que muchos cooperativistas no tengan plena idea de lo importante que es el proyecto, y su antecedente decisivo, el anteproyecto. Los técnicos sí lo saben, pero quizá no confíen demasiado en lo que puede aportar al respecto el «cliente», o estén tan tensionados por los plazos y las prisas que terminen pensando que es suficientemente bueno que ellos decidan por el usuario, si con eso se gana un par de semanas, o un mes.

Al fin y al cabo, ¿qué importancia tiene que entre el estar y la cocina-comedor haya un desnivel o no lo haya? Simplemente que el usuario ya no tendrá la posibilidad de integrar esos espacios o dividirlos como le parezca más oportuno: el arquitecto ya lo hizo por ellos con su escaloncito, liquidando así uno de los pocos grados de libertad que deja la necesidad —económica y social— de la uniformidad del proyecto.

Yo creo sinceramente que una de las grandes ventajas del modelo cooperativo sobre el llamado «Sistema Público» de producción de viviendas (en el que empresas constructoras operan sobre proyectos propios o del Estado y el usuario sólo aparece el día de entrega de las llaves) es que el cooperativismo da a quien va a vivir en las unidades a construir, la posibilidad de opinar sobre lo que quiere y necesita.

Esa posibilidad es real si los técnicos plantean alternativas, si están dispuestos a discutirlas con los usuarios, a estudiar variantes, explicar pros y contras y, en definitiva, a aceptar lo que aquellos decidan. Cuando eso sucede, hay verdadera autogestión y verdadero asesoramiento técnico.

4. Islas en la ciudad: la integración urbanística y social de las cooperativas

Las cooperativas son, en cierto modo, islas dentro de la ciudad. Islas de libertad, las llamó Samuel Lichtensztejn, cuando era Rector

de la Universidad de la República y por cierto que lo fueron durante la dictadura, manteniendo vivo ese rescoldo y permitiendo que su luz iluminara aun a otras organizaciones, como los partidos políticos, en tiempos de tanta oscuridad.

Pero también son islas desde el punto de vista social y urbano. Porque las cooperativas son en la ciudad, antes que nada, una discontinuidad en la trama. Discontinuidad desde el punto de vista urbano, porque esas casitas todas iguales, con sus espacios comunes cuidados, dispuestas según una lógica que poco se parece a la del barrio circundante, contrastan a ojos vista con la ciudad que ha crecido por agregación, a impulsos individuales y muchas veces sin una idea conductora.

Pero discontinuidad también en lo social, porque esa reunión de gente solidaria, que se conoce entre sí y que ha vivido junta la experiencia inajenable de hacer su vivienda con sus manos, que tiene prontas sus banderas y sus pancartas para salir a pelear por cuanta causa sea necesario, que está permanentemente planteándose desafíos nuevos, que tiene sus servicios sociales propios, también contrasta con la sociedad individualista que la rodea, moldeada por los modelos que proponen los medios de comunicación de masas.

Por eso muchas veces la llegada de una cooperativa a un barrio se siente, por los cooperativistas y por los vecinos que ya vivían allí, como un desembarco, como una aventura a la que se va a conquistar y a ser conquistados.

Sobre los aspectos sociales de ese impacto, José Tognola escribió en «Una historia con quince mil protagonistas» un artículo que propone reflexiones muy agudas que muestran, por ejemplo, la contradicción entre cooperativas que atrincheran sus salones comunales detrás de hileras de viviendas y restringen su uso al barrio, mientras otras (y en eso el Interior es paradigmático) se abren a la ciudad, ofreciendo al entorno sus servicios y todo lo que han conseguido, constituyendo a la cooperativa en punto de referencia y centro de irradiación ciudadano.[86]

Por eso, en esta breve enumeración de temas vamos a referirnos más bien a los aspectos urbanísticos de este abrazo-rechazo entre la cooperativa y lo que lo rodea. En mi opinión hay dos o tres aspectos decisivos para que, desde este punto de vista, el conjunto cooperativo se integre al barrio o se segregue de él: su relación con las calles públicas, la ubicación del centro comunal y los servicios, la relación de la vialidad interna con las calles circundantes.

Así, los conjuntos que jerarquizan las calles públicas haciendo mirar hacia ellas sus fachadas, establecen un diálogo con el barrio

---

86 En el mismo libro citado, Juan Manuel Pazos presenta el notable ejemplo de COVINUVI de Durazno, que también cita Tognola.

preexistente, mientras los que les presentan los testeros ciegos de los extremos de sus bloques están dando una clara señal que a la cooperativa le importa más lo interno que el alrededor.

Del mismo modo, un local comunal ubicado próximo a la calle pública, o junto a una vía interna de acceso amable, invita a ingresar, a compartir, mientras que uno ubicado al interior del conjunto, invisible desde la calle y rodeado por viviendas, es como si tuviera un cartel luminoso de «Propiedad privada. No pasar».

Las calles internas no son parte de la vialidad pública y no es fácil que lo sean, entre otras cosas por la distorsión que significaría para el barrio cooperativo tener un tránsito interno importante de vehículos ajenos; sin embargo, la discontinuidad puede resolverse de manera no traumática (un pavimento distinto, menor ancho de las calzadas, por ejemplo) o multiplicar las lomadas, mojones y barreras para hacer del conjunto un campo minado.

Las rejas... las rejas son sin duda otra divisoria muy fuerte, pero ¿quién está libre de eso hoy en la ciudad?

Se podrían citar otras cosas y otros ejemplos, pero creemos que esas cuestiones son suficientemente significativas. Es claro que esto también pasa en los conjuntos de viviendas no cooperativos y que algunas de esas cosas son más una característica de los conjuntos habitacionales en general, que de las cooperativas en sí mismas. Pero cuando se dan en las cooperativas, contribuyen a ahondar diferencias que ya se evidenciaban en lo social, y por eso en estos casos se debería ser aún más cuidadoso.

¿Quiénes son los responsables de que los proyectos contengan esas respuestas que se vuelven fracturas? ¿Los cooperativistas, deseosos de proteger su privacidad? ¿Los arquitectos, que quieren darle a sus proyectos el carácter de hecho urbano singular? Quizá unos y otros, y quizá unos y otros no perciban, al tomar esas decisiones, que están cortando los lazos de las islas con el continente.

5. Los reemplazos (llenado de cupos vacantes)

Cuando un socio se retira de una cooperativa de usuarios, devuelve a ésta la vivienda cuyo uso y goce se le había concedido, y la cooperativa a su vez le retorna sus partes sociales: el valor del ahorro y trabajo que aportó a la cooperativa.[87]

No hay allí especulación alguna: el socio no recibe ni más ni menos que lo que dio, y esa cantidad no se modifica porque el Mercado esté al alza o a la baja, o porque la vivienda que habitó sea ahora más o

87 Concretamente, lo pagado por el socio en concepto de amortización del préstamo recibido para construir las viviendas, otros eventuales aportes en dinero, y el valor económico de las horas de ayuda mutua que realizó, incluidas las leyes sociales economizadas.

menos codiciada que cuando la recibió. La vivienda como derecho y no como mercancía.[88]

Pero esa devolución de su aporte al socio que se retira (que puede ser una cantidad importante de dinero, si la amortización está muy avanzada o concluida) es posible en la medida que quien ingresa en su reemplazo pueda aportar a su vez, al hacerlo, el dinero necesario para quedar en igualdad de partes sociales con los restantes integrantes de la cooperativa.

Esto, que parece tan lógico, plantea, sin embargo, un serio problema: generalmente el socio que se retira necesita recibir el dinero que le corresponde lo más rápidamente posible (para obtener otra solución habitacional, para invertirlo en algún emprendimiento comercial o productivo, porque el núcleo familiar sufrió cambios), mientras que, también generalmente, el socio que ingresa no dispone de ese dinero para aportarlo inmediatamente y necesita para hacerlo plazos lo más amplios posibles.

La ley establece que la devolución de las partes sociales a quien egresa de la cooperativa se realiza de la siguiente forma: en un plazo de doce meses a partir del retiro, la cooperativa debe hacer efectivo el pago de la mitad del reintegro correspondiente, en tanto el resto debe abonarse en no más de tres años a partir del vencimiento del plazo anterior.[89]

La ley, en cambio, no determina plazos para la integración del capital social por el socio que ingresa, pero es claro que los mismos quedan fuertemente atados a lo anterior, dado que en general las cooperativas no disponen de recursos para poder solventar por sí mismas el pago al socio saliente.

En consecuencia, quien aspira a ingresar a la cooperativa debe integrar en un plazo no mayor de cuatro años o muy poco más, una cantidad que, si la vivienda ya está construida y amortizada, por ejemplo, equivale al valor de la misma: varias decenas de miles de dólares.

Esta cantidad, que fue integrada por el socio original en muchos meses de obra y en años de pagos mensuales, debe ser solventada por el nuevo integrante en un plazo cinco, seis o siete veces menor. La única forma de que esto sea posible, obviamente, es que el nuevo socio posea una significativa capacidad de ahorro, sea que ya lo haya realizado o que pueda realizarlo en el breve plazo que dispone. Lo que equivale a decir que se tratará de una familia de características socioeconómicas totalmente distintas de aquella que construyó la vivienda, que justamente hizo su aporte en ayuda mutua y pagó en un plazo extensísimo, porque no tenía capacidad de ahorro.

88 No quiero eludir aquí el reconocimiento de que esta forma de actuar, que es la que la ley determina y que la inmensa mayoría de las cooperativas respeta, tiene excepciones patológicas.

89 Art. 144 del Texto Ordenado de la Ley 13.728, correspondiente al Art. 152 de la ley original, en la redacción dada por el Art. 633 de la Ley 17.296 de 2001. En el texto de 1968 los plazos eran mucho más cortos.

Este problema parece no haber sido previsto en la redacción original de la ley, quizá porque no se pensó que la cantidad de sustituciones fuera importante, o porque la necesidad de poner en marcha el sistema hizo que se dejara de lado una cuestión que sólo aparecería como problema años después.

Hoy, sin embargo, la dificultad referida ha surgido en toda su magnitud y como consecuencia de ella muchas cooperativas de usuarios tienen cupos vacantes que no pueden llenar, o deben hacerlo con personas que no comparten a cabalidad la idea cooperativa, pero sí tienen el dinero necesario para aportar el capital social que les asegura el cupo.[90]

Demás está decir que, si bien no se evidencia de igual forma, porque en esos casos hay sólo una operación de compra-venta como cualquier otra, el problema es mucho más grave en las cooperativas de propietarios, donde el socio vende directamente su vivienda a quien se la pueda pagar, desapareciendo así todo vestigio del emprendimiento social que dio origen y sentido a la cooperativa.

En el fondo, se trata de una cuestión de financiamiento: cómo se hace para que la cooperativa pueda pagar rápido a quien se retira, mientras que quien ingresa lo hace lo más lentamente posible, para que puedan acceder a la cooperativa familias de bajos ingresos.

Si la cooperativa no tiene un «Fondo para pago de retiros» (que cada una debiera crear, y que es una de las salidas, aunque sea parcial, al problema), la solución pasa por un crédito, que permita que la cooperativa se junte a la brevedad con el capital social de quien ingresa, pudiendo pagarle así a quien se va, y que ese capital pueda ser integrado por el nuevo socio en plazos suficientemente prolongados para que no le signifique una carga excesiva.

Ese crédito podría ser otorgado a la cooperativa para financiar el pago al socio saliente, pero también el sujeto de crédito podría ser el socio entrante, para que pueda integrar al contado su capital social y con ello se liquida el problema de la cooperativa. Una y otra alternativa, como casi siempre sucede, tienen ventajas e inconvenientes, en particular con relación a las garantías de esos créditos. Y como también casi siempre pasa, quizá la mejor solución sea una combinación de las dos.

Estos planteos han sido formulados al Ministerio de Vivienda hace tiempo por FUCVAM y en estos momentos se discuten a ese nivel. Encontrar una salida destrabaría un problema que hoy es muy serio y que está creando, amén de dificultades económicas, distorsiones importantes en la integración de los grupos humanos que conforman las cooperativas.

---

90 Téngase en cuenta además que como la responsable de pagar la cuota es la cooperativa, y ese pago no se puede hacer en forma parcial, mientras no ingrese un nuevo socio, los restantes deben cubrir la cuota de quien se retiró, que obviamente ya no contribuye al pago.

6. ¡Paradoja! Conductas individualistas de los colectivos

Siendo las cooperativas emprendimientos colectivos de personas y familias que se unen para lograr un objetivo común, y teniendo en cuenta el fuerte nivel de convencimiento que se genera en sus integrantes sobre las ventajas de lo colectivo, sobre todo en el caso de las cooperativas de usuarios, uno esperaría que fuera muy fácil, a su vez, unir a distintas cooperativas en iniciativas que favorezcan a todas ellas.

Sobre todo teniendo en cuenta que oportunidades es lo que sobra: comprar juntos en la etapa de construcción, producir juntos elementos o partes prefabricados, licitar y contratar juntos servicios y obras, brindar juntos servicios sociales que necesitan cierta escala para ser posibles, implementar juntos equipamientos de mayor porte, como por ejemplo los gimnasios, que sobrepasan las posibilidades de cada cooperativa individualmente.

Pero estas acciones colectivas entre cooperativas, que en el plano gremial no solamente son naturales sino que forman parte de la cultura cooperativa —mostrar en los hechos la solidaridad—, cuando se trata de emprendimientos de tipo social o económico, son tanto más complejas. que en los hechos algunas de esas cosas que mencionamos aún no han podido conseguirse.

Dos, de los muchos ejemplos que podríamos mencionar, de emprendimientos en los que las cooperativas de ayuda mutua no han logrado conjuntar esfuerzos:

- está por verse aún el primer caso en que cooperativas de ayuda mutua que tienen terrenos vecinos o aun linderos (y hay muchas en esas condiciones) y que no forman parte del mismo programa (como las de las Mesas o Zonas), se pongan de acuerdo para que, en vez de tener cada una un saloncito comunal en el que poco puede hacerse, y en el que cada una repite lo que otra hace cincuenta o cien metros más allá, unan voluntades y recursos para poder encarar empresas mayores y sobre todo, complementarias.
  Los conjuntos intercooperativos de 300-400 viviendas y las unidades cooperativas mayores tienen grandes locales comunales, donde se pueden hacer actividades que requieren espacios importantes, o combinar otras diferentes que demandan muchos pequeños. Sin embargo, otros conjuntos, que sin formar parte de un mismo programa son parte del mismo terreno y se construyen más o menos contemporáneamente, hasta ahora sólo han logrado mostrar la multiplicación de saloncitos y la repetición de actividades;
- hace treinta años, cuando el sistema cooperativo, y en particular el de ayuda mutua eran el principal productor de viviendas del Plan Nacional, FUCVAM tuvo una Central de Suministros que compraba en conjunto para todos los programas que se ejecutaban simultáneamente y conseguía con ello solventar los costos administrativos

del sistema y aún obtener significativas ganancias en precios, que iban a la mejora de los proyectos.
Cuando, durante la dictadura, se pasó de tres mil viviendas en construcción a cero préstamos otorgados, la Central dejó de ser viable y desapareció. Hace cinco años, desde el Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM, se planteó reflotar la idea. No estaban dadas —ni lo están— las condiciones para montar algo parecido a la vieja Central y no era ése el objetivo. Por el contrario, se puso una meta modesta: procurar que las cooperativas en obra se juntaran para pedir precios y comprar en conjunto en tres o cuatro rubros solamente (pero que sumados representan el 50 o 60% del total de los materiales): los cementos, el hierro, los cerámicos, los áridos.
El sistema de compras se montó, se logró incluso un formidable convenio con ANCAP para comprar a un precio inferior al de costo de las barracas, y pagando cuando se recibe la cuota de avance. Pero sigue habiendo grupos que compran al contado en la barraca de la esquina.

¿Cómo se superan estas cosas, que no pueden catalogarse sino como falta de lucidez? Nos gustaría tener la respuesta.

7. Los cambios de dirigentes como rupturas

Es una dificultad general en las organizaciones, y no sólo de las cooperativas o de FUCVAM, la asimilación positiva de los cambios en sus cuadros dirigentes. Esa dificultad es tanto mayor cuanto más alejada haya estado la actuación de la dirección saliente de la base de la organización, porque eso hace que se produzca una identificación tan fuerte de ese período con aquellas personas, que después resulta casi inevitable una reacción pendular que tienda a suprimir o erosionar esos lazos.

Cuando concluye el período de una dirección y comienza el de otra, se dan dos procesos simultáneos: por un lado, los que asumen tienen la necesidad de afirmar su imagen y para eso la continuidad no es un vehículo adecuado y en cambio sí aparenta serlo la ruptura. Por esta razón hay generalmente una tendencia a no seguir las líneas o iniciativas anteriores, lo que es bueno porque lleva a la renovación, pero no lo es si se hace sin la necesaria evaluación crítica. Muchas muy buenas ideas son así dejadas de lado, simplemente porque llevan el sello de los dirigentes anteriores, y como hay necesidad de hacer cosas y mostrar iniciativas, a veces aquellas se sustituyen por otras no suficientemente pensadas.[91]

---

91 Esto también pasa con los gobiernos, aun dentro del mismo partido, lo que conduce a un eterno comienzo de todo, cada vez que hay un cambio de responsables, ya no porque ganó otro partido, sino porque fue nombrado un nuevo burócrata. Este tema está tratado por Noemí Alonso en «El Síndrome de Penélope» (revista *Vivienda Popular*, n.º 18, junio de 2009).

Por su parte los antiguos dirigentes pueden adoptar una posición de «nosotros sí que sabíamos cómo hacerlo», que los lleva a rechazar todo lo nuevo y reivindicar todo lo viejo, cerrándose así la posibilidad de incidir favorablemente en las nuevas orientaciones, trasmitiendo su experiencia.[92]

¿Qué es lo negativo de que esto pase? Que no se aprovecha la experiencia, que no se acumula, que se corre el riesgo de tropezar una y otra vez con las mismas piedras, por un lado; por otro, que esos antiguos dirigentes no son capaces de admitir las virtudes de las ideas nuevas (quizá simplemente porque no son suyas) y se colocan casi mecánicamente en una posición de crítica que ahonda la separación y les impide aportar.

FUCVAM tiene un buen antídoto para este problema, que sin embargo no ha funcionado tan bien como era de esperar: la renovación parcial de sus dirigentes, que hace que generalmente no haya cortes demasiado abruptos, sino que en cada nueva dirección siempre hay integrantes de la anterior, para aportar su criterio y experiencia, y para poner en valor el pasado, y otros nuevos, para proponer innovaciones. Algunas cooperativas también se manejan por este sistema.

Siendo éste un problema tan general y que trasciende tan largamente a las cooperativas, parecería muy audaz tratar de proponer soluciones. Sin embargo, no está de más decir que, en todos los planos, siempre perdura lo que tiene consensos, lo que se ha discutido de la manera más amplia posible, lo que se ha decidido una vez que todos los que tenían algo para contribuir (aunque fueran sus dudas), han podido hacerlo.

Creemos que va por ahí. Y también por reconocer el problema e imaginar algunos métodos para al menos minimizarlo, como podría ser la creación de suertes de «Consejos de Ancianos», si nos perdonan la chanza, formados por ex dirigentes con experiencia, para estar al lado y colaborar con los más jóvenes.

8. Un tiempo de hacer y un tiempo de pensar

Las cooperativas, y en particular el movimiento cooperativo, son una maquinita imparable de hacer cosas: en lo gremial, en lo social, en lo económico. La lista de emprendimientos e innovaciones del movimiento cooperativo es muy larga y lo más notable es que está integrada —en buena parte— por una cantidad de cosas olvidadas casi, de

92 En el comienzo de la película *Las confesiones del Sr. Schmidt* de Alexander Payne, el gerente de la compañía de seguros que se jubila, después de haber dejado miles de instrucciones a quien lo sucedería, vuelve a su oficina pocas semanas después, temeroso de que éste no sepa atarse los cordones de los zapatos y enrede todo, para encontrarse con que sus viejos manuales y tablas han ido a parar a un cajón y ahora todo funciona por computadora. Lo que sería una buena cosa, si se alimentara a la computadora con aquellos datos.

cosas que nacieron, se consolidaron y después desaparecieron, sin que esté muy claro por qué. Las rupturas que marcan el comienzo de cada nuevo ciclo, de las que recién hablamos, tienen mucho que ver con esto, pero también tiene que ver la falta de una práctica de evaluación y sistematización de lo que se hace.

El movimiento cooperativo tiene tantos frentes de acción y de lucha, tantos desafíos, abiertos simultáneamente, que se bajan unas cortinas rápidamente para poder levantar otras que proponen un nuevo escenario, sin que haya habido oportunidad de reflexionar sobre lo que acaba de pasar, para que así lo vivido sirva como antecedente, positivo o negativo.

Las prisas y tensiones del día a día son gran parte de la explicación de este fenómeno, pero también hay otra razón, ya menos compartible: una especie de contraposición entre el hacer y el pensar, que desvaloriza éste, como si no hubiera entre ambos una relación intensamente dialéctica, de alimentación mutua y recíproca.

Esto es más grave en FUCVAM que en las unidades cooperativas, porque FUCVAM está «en la máquina» todos los días, todos los años, y cada cooperativa, más allá de su integración al movimiento y de vivir los problemas de la Federación, una vez que construye culmina al menos ese período frenético y muchas veces, por afecto, por orgullo, por identidad, se complace en recrear su peripecia. Y aunque eso no siempre conduce a evaluaciones sistemáticas y rigurosas, no se recrea sin evaluar de alguna forma.

La Universidad y la academia también están en el debe con respecto a investigar sobre las cooperativas, lo que mucho ayudaría a la sistematización. Pero aunque somos conocidos en vivienda en el mundo entero por las cooperativas, ellas son tomadas como ejemplo a nivel internacional, y hoy se está reproduciendo ese proceso en muchos países de América Latina,[93] sin embargo, los técnicos que tienen que asesorar a nuestras cooperativas no reciben enseñanza específica sobre el tema y aprenden por el método de ensayo y error.

Hay excepciones a esto, naturalmente: se han hecho cosas valiosas, existen estudios importantes sobre las experiencias cooperativas, y hay escrito y publicado más de lo que en general se cree.

93 Desde comienzos de esta década, con el apoyo del Centro Cooperativo Sueco, se realizan experiencias de aplicación del modelo de Cooperativas de Ayuda Mutua de usuarios en Paraguay, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras; ya antes habían comenzado en Brasil, donde han tenido un importante desarrollo. Siguiendo los pasos de la experiencia uruguaya, la estrategia planteada consiste en realizar proyectos demostrativos que prueben la viabilidad de un modelo semejante (con las adaptaciones del caso a las condicionantes locales) y al mismo tiempo generar organización para conquistar el marco legal y financiero necesario para desarrollar el modelo a más vasta escala. En varios de los países citados ya se ha avanzado considerablemente en ambas direcciones.

Pero eso no quita que sigue siendo poco con relación a la riqueza de la experiencia, y que en general el propio movimiento no hace cuestión de esto, quizá por desconfianza de lo que los técnicos podamos aportar con nuestros estudios.

Y también hay cosas de terror: ensayos como los de las Sociedades Civiles, en la época de la dictadura, o el SIAV Grupal, al comienzo de los noventa, que, más allá de su intencionalidad de crear sustitutos a un sistema que molestaba por su poder contestatario, muestran los dislates que se pueden hacer desde un escritorio, trabajando con materias sensibles que se desconocen.

Los cuarenta años de la Ley de Vivienda podrían ser un buen motivo para que, empezando por el propio movimiento cooperativo, y siguiendo por la academia y el Estado, se reflexionara sobre un sistema que tanto ha hecho y del que tanto hay para aprender.

Porque si sólo pensar, sin hacer, no tiene sentido, hacer sin pensar tampoco lo tiene.



Algunas referencias bibliográficas

Chávez, Daniel y Carballal, Susana, *La ciudad solidaria. El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*, Facultad de Arquitectura, Ed. Nordan-Comunidad, Montevideo, 1997.

González, Gustavo, *Cooperativismo de Vivienda. Una experiencia netamente uruguaya*, (presentación al Premio Mundial del Hábitat 1998 de la Building and Social Housing Foundation-Mención de Honor), Ed. FUCVAM, Montevideo, 1999.

Nahoum, Benjamín (comp.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas,* Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, 2ª. edición, 2008.

Ramírez, Mónica, «Un corte en la visión. La cuestión de edad y de género en las Cooperativas de Ayuda Mutua» en Nahoum, B., *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas,* Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, 2ª. edición, 2008.

Tognola, José, «La relación Cooperativa-medio: la Cooperativa después de la vivienda», en Nahoum B., *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas,* Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, 2ª. edición, 2008.

Asimismo se pueden encontrar en <http://www.fucvam.org.uy>, otros documentos, textos de declaraciones, leyes, reglamentaciones, etcétera, acerca del sistema.

ALGUNAS CLAVES

Reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua

Cada cooperativa que se constituye, que comienza a gestionar su préstamo, que construye, que inicia su etapa de convivencia, vive una experiencia que no repite ninguna otra anterior, y que no se volverá a repetir. Pero aun así, las dificultades y los logros, los éxitos y los fracasos: lo *aprendido*, en casi cincuenta años de experiencia en Uruguay —desde las legendarias cooperativas pioneras—, debe acumularse, sistematizarse y transmitirse, a quienes van a empezar a recorrer ahora el camino que otros recorrieron antes. Ésa es la tarea que FUCVAM ha tomado para sí (no sola, pero decididamente) y para la cual creó su Departamento de Apoyo Técnico (DAT).

Los artículos que contiene este libro, de autoría de Benjamín Nahoum en su gran mayoría, son textos de referencia en los talleres que el DAT hace con las cooperativas que se preparan para emprender esa tarea, que tanto tiene de aventura.

Como dice el autor en la introducción, esos talleres —y el libro— no pretenden ser un curso de cooperativismo ni tratar con profundidad todos los temas que abarca la gestión cooperativa, sino simplemente poner en discusión algunas cuestiones esenciales, *claves* —porque son por las que pasa el éxito o el fracaso de una cooperativa de vivienda por ayuda mutua— y transmitir su experiencia de cuarenta años y su visión personal sobre ellas a los nuevos cooperativistas, a los nuevos técnicos, a quienes se interesan por conocer mejor esta *producción social del hábitat* tan nuestra y que hoy se extiende por la región y se estudia en el mundo.

Benjamín Nahoum es ingeniero civil. Fue integrante del Centro Cooperativista Uruguayo (1973-1987), asesor en vivienda de la Intendencia de Montevideo (1990-1992 y 1996-2000) y coordinador de la consultoría que implementó la Cartera Nacional de Inmuebles para Vivienda del Ministerio correspondiente en Uruguay. Desde 2000 es el responsable técnico del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM. Ha asesorado a organizaciones sociales, en Uruguay y la región, en autogestión, financiamiento, legislación y acceso al suelo. Es el Coordinador de la Unidad de Vivienda del Frente Amplio y ha sido docente de la Facultad de Ingeniería. Actualmente es docente de la Facultad de Arquitectura (Universidad de la República). Ha realizado numerosas investigaciones y publicado varios libros sobre el tema.

TRILCE

